

GRUPO I - CLASSE V - Plenário**TC-007.081/2013-8****Natureza:** Relatório de Auditoria (Fiscalização nº 177/2013)**Órgão/Entidades:** Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)**Interessado:** Tribunal de Contas da União (TCU) - Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação)**Advogado constituído nos autos:** não há

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA COORDENADA NO ENSINO MÉDIO. IDENTIFICAR PRINCIPAIS PROBLEMAS E AVALIAR AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA ELIMINAR OU MITIGAR AS CAUSAS DE TAIS PROBLEMAS. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. SUGESTÃO. CIÊNCIA À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; AOS MINISTÉRIOS DA EDUCAÇÃO, DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO E DA FAZENDA; À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO; À COMISSÃO DE EDUCAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS; À COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE DO SENADO FEDERAL; AOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARTICIPANTES DA AUDITORIA COORDENADA NO ENSINO MÉDIO; AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO E AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RORAIMA; AO CONSELHO DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO; À ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL; AO INSTITUTO RUI BARBOSA; À CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO; AO MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO; AO INSTITUTO UNIBANCO, À FUNDAÇÃO LEMANN; À CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO E À SECEXEDUC/TCU. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de fiscalização realizada na modalidade auditoria, com o objetivo de identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar as causas de tais problemas.

2. A auditoria focou o ensino médio regular, sendo a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e o ensino médio profissional tratados de forma complementar. A questão do currículo pedagógico do

ensino médio não foi examinada, por ser tema altamente controverso e, portanto, de difícil estabelecimento de critérios de auditoria minimamente objetivos.

3. Dada a abrangência e a relevância do assunto, a presente auditoria foi executada mediante sistema de colaboração estruturado entre as cortes de contas. Ao Tribunal de Contas da União coube abordar as ações do Ministério da Educação, e aos outros 28 tribunais de contas participantes os aspectos diretamente ligados à atuação das secretarias de educação que lhes são jurisdicionadas.

4. No sistema de colaboração, as auditorias coordenadas são efetuadas simultaneamente por diferentes instituições, que ajustam um tema, adotam a mesma metodologia e compartilham o planejamento. Ao final do trabalho, em adição ao relatório individual de cada tribunal participante, é feito um relatório comum, consolidando informações dos trabalhos individuais.

5. Além de análise mais completa e consistente resultante da atividade conjunta, a utilização da metodologia de auditorias coordenadas traz outros benefícios para as entidades participantes, entre eles a construção de capacidade, ao permitir que o conhecimento metodológico e técnico sejam diretamente aplicados a temas concretos.

6. No caso específico do acordo de cooperação técnica firmado pelos tribunais de contas brasileiros, o plano de trabalho estabeleceu que a articulação institucional das atividades da auditoria caberia à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), a esta Corte de Contas (TCU) e ao Instituto Rui Barbosa (IRB). A coordenação das equipes de auditoria dos tribunais de contas ficou sob a responsabilidade do IRB, por intermédio do Grupo Temático de Auditoria Operacional (GAO).

7. Segundo o aludido plano de trabalho, seriam elaborados relatórios independentes por tribunal e de um sumário executivo consolidado ao final dos trabalhos. Assim, a auditoria coordenada é dividida em três partes: a) relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), que aborda os aspectos sistêmicos nacionais e a atuação do MEC; b) relatórios independentes dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e Tribunais de Contas Municipais (TCMs), que abordam os aspectos estaduais da política de ensino médio; e c) consolidação dos trabalhos.

8. Na fiscalização realizada por esta Corte de Contas em relação ao ensino médio, foram examinados aspectos relativos à cobertura, a professores, à gestão e a financiamento. O trabalho foi executado no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e das seguintes entidades vinculadas: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

9. Efetuadas essas breves considerações iniciais, adoto como Relatório a bem lançada instrução da equipe da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), dada a sua abrangência e profundidade, reproduzida nos seguintes termos:

“(…) I.3 Referências legais

13. As principais referências legais utilizadas como parâmetros para fundamentar as análises apresentadas neste trabalho foram os preceitos constitucionais, estabelecidos no Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei 9.394/1996).

14. Neste relatório, referências legais específicas serão mencionadas em conjunto com os achados de auditoria. O objetivo deste tópico é tão somente ressaltar alguns dispositivos constitucionais relativos à educação que ajudam a contextualizar o arcabouço legal que ampara as ações do ensino médio e evidenciam questões-chave a serem desenvolvidas, em conjunto, pelos entes governamentais para a melhoria do desempenho dos alunos dessa etapa de ensino.

15. O art. 208 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 59 de 2009, estabelece a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade,

assegurando inclusive sua oferta gratuita para todos que a ela não tiveram acesso na idade própria. Vê-se que esse comando legal impôs grandes desafios ao Brasil em face da universalização da oferta do ensino médio, com a obrigação do estado em prover vagas nessa etapa de ensino.

16. O art. 211 da Constituição Federal traz a necessidade fundamental de os entes governamentais, União, estados, Distrito Federal e municípios, organizarem seus sistemas de ensino em regime de colaboração (*caput* e § 4º). Nesse contexto, cabe à União a organização do sistema federal de ensino e o dos territórios, o financiamento das instituições de ensino públicas federais e o exercício, em matéria educacional, das funções redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino (§ 1º). Os estados e o Distrito Federal devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e médio (§ 3º) e os municípios no ensino fundamental e educação infantil (§ 2º).

17. O art. 214, com a redação dada pela Emenda Constitucional 59 de 2009, traz a previsão da elaboração do plano nacional de educação, com prazo decenal, que tem como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas, e modalidades, por meio de ações integradas dos três entes governamentais.

(...)

II. Ensino médio no contexto da educação no Brasil

26. No Quadro 1 observa-se que o ensino médio é a última etapa da educação básica, ciclo que incorpora, também, a educação infantil e o ensino fundamental. O ensino médio, cuja oferta é obrigatória desde a promulgação da Emenda Constitucional 59/2009, deve ser idealmente frequentado por jovens de 15 a 17 anos.

Quadro 1 - Sistematização do sistema educacional brasileiro

Idade	Níveis/Etapas/Modalidades		Oferta obrigatória?	Competência						Ano		
				U		E		M				
				REGULAÇÃO	OFERTA	REGULAÇÃO	OFERTA	REGULAÇÃO	OFERTA			
21	Educação superior (art. 21, II, da LDB)	Educação profissional técnica <u>subsequente</u> ao ensino médio (art. 36-B, II, da LDB)	Não									
20												
19												
18												
17	Educação básica (art. 4º, I e 21, I, da LDB)	Ensino médio (art. 4º, I, c, da LDB)	Sim (art. 4º, I, da LDB)							3		
16				Educação profissional técnica <u>articulada</u> com o ensino médio – integrada ou concomitante (art. 36-B, I, da LDB)							2	
15										1		
14		Ensino Fundamental (art 4º, I, b e 32 da LDB)			Anos finais							9
13												8
12										7		
11										6		
10	Anos iniciais							5				
9								4				

8		Educação infantil (art. 4º, II e 30 da LDB)	Pré-escola (art. 4º, I, a e 30, II, da LDB)	Não														3
7																		2
6																		1
5																		
4																		
3																		
2																		
1																		
0																		

U = União; E = Estados e Distrito Federal; M = Municípios e Distrito Federal.

= forte/prioritária; = moderada/complementar; = fraca/não-prioritária.

Elaboração: TCU/SecexEducação

27. A oferta obrigatória do ensino médio, iniciada em 2009, foi precedida de alteração na estratégia de financiamento dessa etapa de ensino que, desde meados de 2007, passou a contar, em cada estado, com aportes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Lei 11.494/2007. Antes disso, esses fundos estaduais, que existiam desde 1997, com base na Lei 9.424/1996, chamavam-se Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e custeavam apenas o ensino fundamental.

28. Do ponto de vista contextual, dois aspectos devem ser destacados. O primeiro é que, prioritariamente, cabe aos estados e ao Distrito Federal a oferta do ensino médio (LDB, art. 10). A União exerce função redistributiva e supletiva, de forma a contribuir para a equalização de oportunidades educacionais e para a consolidação de um padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira (CF, art. 211). O segundo aspecto é que o desempenho das redes educacionais no ensino médio depende inexoravelmente da qualidade dos egressos do ensino fundamental, cuja oferta prioritária é dos municípios e do Distrito Federal.

29. Depreende-se daí que a oferta adequada do ensino médio, etapa culminante da educação básica, está criticamente relacionada à articulação e à cooperação federativa, seja porque depende de fluxo regular e qualificado de alunos do ensino fundamental, cuja gestão é preponderantemente municipal, seja porque depende da ação regulatória, supletiva e redistributiva da União.

30. A importância do ensino médio começou a ser institucionalizada, ainda que de forma sutil, no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2011, que estabeleceu '(...) a gradual extensão do acesso ao ensino médio para todos os jovens que completam o nível anterior' como prioridade governamental (destaques acrescidos). Nesse Plano, identificava-se que o acesso ao ensino médio era 'muito menor que os demais países latino-americanos em desenvolvimento'

31. De 1998 a 2012, as matrículas no ensino médio cresceram cerca de 20%, saltando de 6,9 milhões para aproximadamente 8,3 milhões de alunos.

II.1 Breve panorama do ensino médio

32. Como visto, o ensino médio, última etapa da educação básica, deve ter oferta assegurada prioritariamente pelas redes estaduais de ensino, e deve ser frequentado idealmente por jovens entre 15 e 17 anos. Conforme se vê na

Tabela 1, em 2011, apenas cerca de metade dos 10,4 milhões de jovens dessa faixa etária frequentavam o ensino médio.

Tabela 1 - Taxas de escolarização bruta e líquida do ensino médio, em 2011.

Região	Taxa de escolarização (%)		
	Bruta (A)	Líquida (B)	Diferença (A-B)
Norte	79,8	41,2	38,6
Nordeste	77,9	42,6	35,3
Sudeste	85,3	59,6	25,7
Sul	80,4	55,1	25,3
Centro Oeste	91,5	56,8	34,7
Brasil	82,2	51,6	30,6

Fonte: Inep. Elaboração: TCU/SecexEducação

Nota: A taxa de escolarização bruta é a razão entre o total de alunos do ensino médio regular e a população de 15 a 17 anos de idade. A taxa de escolarização líquida é a razão entre alunos de 15 a 17 anos do ensino médio regular e a população de 15 a 17 anos.

33. A diferença entre as taxas bruta e líquida revela que cerca de 30% dos alunos matriculados no ensino médio não estão na faixa etária ideal de atendimento. No recorte regional, verifica-se que a distorção é mais acentuada nas regiões norte e nordeste do Brasil.

34. Segundo dados do Censo Escolar 2012, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), dos estabelecimentos de ensino médio, 29% são escolas privadas e 71%, públicas. Dos 8,3 milhões de alunos matriculados em 2012, 12,7% frequentam escolas privadas e 87,3% que frequentam escolas públicas. A rede estadual responde por 97% das matrículas da rede pública. Esses números demonstram que a melhoria dos índices educacionais passa, necessariamente, pelo esforço do poder público, sobretudo o estadual.

35. Frequentam a escola no turno da noite 30% dos alunos ensino médio. A situação do aluno de ensino noturno, que, em geral, trabalha durante o dia, requer enfoque específico. Nesse sentido, o MEC tem estudado a adoção de medidas para melhorar as condições de oferta do ensino médio noturno e, progressivamente, ampliar o atendimento do turno diurno.

36. As taxas de rendimento escolar do ensino médio (reprovação e abandono), ano base 2012, são apresentadas na Tabela 2. Os números deixam transparecer, novamente, desigualdades regionais, com as regiões norte e nordeste apresentando os piores índices.

Tabela 2 - Taxas de reprovação e abandono no ensino médio, por região, em 2012.

Região	Taxas (%)	
	Reprovação	Abandono
Norte	11,3	13,8
Nordeste	9,8	12,5
Sudeste	13,1	6,3
Sul	13,6	7,8
Centro-oeste	14,6	9,2
Brasil	12,2	9,1

Fonte: Inep.

Nota: A taxa de reprovação é o somatório de alunos reprovados em todas as séries do ensino médio dividido pelo total de alunos, ao final do ano letivo. A taxa de abandono é o somatório dos alunos afastado por abandono e que teve sua matrícula cancelada dividida pelo total de alunos, ao final do ano letivo.

37. Soma-se a essa realidade a elevada taxa de abandono escolar precoce, pois, em 2012, 32,2 % dos jovens de 18 a 24 anos de idade não haviam concluído o ensino médio e não estavam estudando (Síntese de Indicadores Sociais publicada pelo IBGE em 2012).

38. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), formalmente instituído pelo Decreto 6.094/2007, além de ser a medida mais objetiva para avaliar a qualidade da educação básica, possibilita acompanhar o cumprimento de metas fixadas nos planos nacionais, bem como comparar o desempenho entre as diversas redes de ensino.

39. O Ideb do ensino médio é calculado a cada dois anos pelo Inep, a partir de dados sobre a aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e o desempenho de uma amostra de alunos do 3º ano do ensino médio em provas de português e matemática em avaliações que compõem o Sistema Nacional de Avaliação

da Educação Básica (Saeb). Assim, o índice é uma combinação de dois fatores, taxa de aprovação e taxa de aprendizagem. A escala do Ideb vai de 0 a 10. O índice é calculado separadamente para os níveis da educação básica e para as redes pública federal, estadual, municipal e privada.

40. A Tabela 3 apresenta os valores do Ideb, de 2005 a 2011, em nível nacional, segregados pelo tipo de rede (apesar de o índice ter sido criado em 2007, a apuração iniciou-se em 2005).

Tabela 3 - Resultados do Ideb no ensino médio, por tipo de rede, de 2005 a 2011.

Rede	Ideb			
	2005a	2007	2009	2011
Todas	3,4	3,5	3,6	3,7
Estadual	3,0	3,2	3,4	3,4
Pública	3,1	3,2	3,4	3,4
Privada	5,6	5,6	5,6	5,7

Fonte: Inep

41. Como se vê na Tabela 3, o Ideb da rede privada é sensivelmente superior ao da rede pública, e os patamares de desempenho de ambas as redes tem variado muito pouco ao longo do tempo.

42. A Tabela 4 apresenta a mesma série histórica das notas do Ideb para o 3º ano do ensino médio, segregada por UF e ordenada pelas notas de 2011.

Tabela 4 - Série histórica das notas do Ideb no ensino médio estadual público, por estado, de 2005 a 2011.

Ranking			Estado	PIB per capita em R\$/hab. (2010)	IDH (2010)	Ideb					Nota
Ideb	PIB per capita	IDH				2005	2007	2009	2011		
									Real	Meta	
1	4	3	Santa Catarina	24.398,42	0,774	3,5	3,8	3,7	4,0	3,8	
2	2	2	São Paulo	30.243,17	0,783	3,3	3,4	3,6	3,9	3,6	
3	9	9	Minas Gerais	17.931,89	0,731	3,4	3,5	3,6	3,7	3,7	
4	7	5	Paraná	20.813,98	0,749	3,3	3,7	3,9	3,7	3,6	<2009
5	12	8	Goiás	16.251,70	0,735	2,9	2,8	3,1	3,6	3,2	
6	14	13	Roraima	14.051,91	0,707	3,2	3,1	3,5	3,5	3,5	
7	15	14	Tocantins	12.461,67	0,699	2,9	3,1	3,3	3,5	3,2	
8	10	10	Mato Grosso do Sul	17.765,68	0,729	2,8	3,4	3,5	3,5	3,2	
9	11	18	Amazonas	17.173,33	0,674	2,3	2,8	3,2	3,4	2,5	
10	23	17	Ceará	9.216,96	0,682	3,0	3,1	3,4	3,4	3,2	
11	5	6	Rio Grande do Sul	23.606,36	0,746	3,4	3,4	3,6	3,4	3,7	↓2011/<2009
12	13	15	Rondônia	15.098,13	0,690	3,0	3,1	3,7	3,3	3,3	<2009
13	18	21	Acre	11.567,41	0,663	3,0	3,3	3,5	3,3	3,3	<2009
14	6	7	Espírito Santo	23.378,74	0,740	3,1	3,2	3,4	3,3	3,4	↓2011/<2009
15	3	4	Rio de Janeiro	25.455,38	0,761	2,8	2,8	2,8	3,2	3,1	
16	20	19	Pernambuco	10.821,55	0,673	2,7	2,7	3,0	3,1	3,0	
17	8	11	Mato Grosso	19.644,09	0,725	2,6	3,0	2,9	3,1	2,9	
18	1	1	Distrito Federal	58.489,46	0,824	3,0	3,2	3,2	3,1	3,3	↓2011/<2009
19	16	12	Amapá	12.361,45	0,708	2,7	2,7	2,8	3,0	3,0	
20	27	26	Maranhão	6.888,60	0,639	2,4	2,8	3,0	3,0	2,7	
21	19	22	Bahia	11.007,47	0,660	2,7	2,8	3,1	3,0	3,0	<2009
22	26	25	Piauí	7.072,80	0,646	2,3	2,5	2,7	2,9	2,6	
23	24	23	Paraíba	8.481,14	0,658	2,6	2,9	3,0	2,9	2,9	<2009
24	17	20	Sergipe	11.572,44	0,665	2,8	2,6	2,9	2,9	3,1	↓2011
25	21	24	Pará	10.259,20	0,646	2,6	2,3	3,0	2,8	2,9	↓2011/<2009
26	22	16	Rio Grande do Norte	10.207,56	0,684	2,6	2,6	2,8	2,8	2,9	↓2011
27	25	27	Alagoas	7.874,21	0,631	2,8	2,6	2,8	2,6	3,1	↓2011/<2009

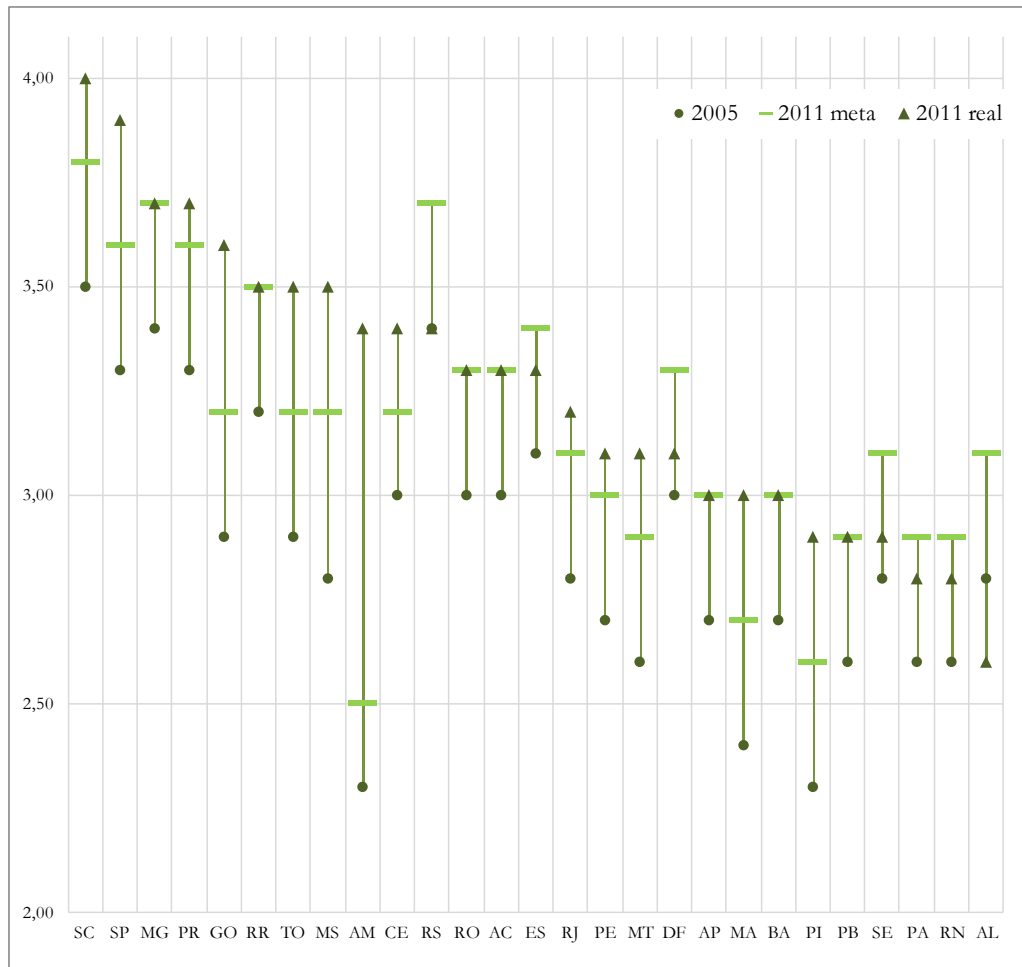
Fonte: Ideb: Inep. PIB per capita: Contas Regionais do Brasil 2010 (IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA). IDH: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Elaboração: TCU/SecexEducação.

43. Na Figura 1, elaborada a partir dos dados da Tabela 4, é possível observar que a grande maioria dos estados alcançou meta estipulada para 2011, mas, mesmo dentro desse grupo, em alguns casos, houve piora do valor do Ideb em relação a anos anteriores. Em sentido contrário, também houve melhoras expressivas de desempenho, como nos casos do Amazonas com aumento de 47,83% no índice. Fica evidente, também, a discrepância no desempenho das redes de ensino, com determinados estados, geralmente os mais pobres, requerendo mais apoio do que outros.

44. Nesse sentido, ainda que o menor valor do Ideb tenha avançado de 2,30 para 2,60, entre 2005 e 2011, a amplitude, ou seja diferença entre o maior e o menor valor na série histórica, avançou de 1,20 para 1,40 pontos, o que indica persistência na desigualdade.

Figura 1 - Evolução do Ideb entre 2005 e 2011, por UF.



Fonte: Inep/MEC

Elaboração: TCU/SecexEducação

II.2 Planos em educação

45. Os principais planos que orientam a atuação dos entes governamentais em relação à educação básica são os seguintes: o Plano Plurianual (PPA), (CF, art.165, §4º); Plano Nacional da Educação (PNE), (CF, art. 214); o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de ações articuladas (PAR) e, em nível mais operacional, o PDE Interativo como sistema de apoio à gestão escolar desenvolvido pelo MEC.

46. O PNE 2011-2020, que deveria vigor desde 2011, ainda tramita no Congresso Nacional (PL 8.035/2010) e, por essa razão, será aqui designado por Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PLPNE). Esse plano decenal apresenta vinte metas, assim como as estratégias para atingi-las. Diferentemente do PPA, as prescrições do PNE são de alcance nacional, ou seja, criam obrigações para a União, para estados e para municípios, constituindo-se em instrumento fundamental para organizar o sistema de colaboração entre os entes federados e também para propiciar critérios úteis de transparência e controle a serem utilizados pela sociedade e pelo sistema de auditoria governamental. Pode-se dizer que sua não

aprovação, além de desorganizar a cooperação federativa, degrada o *accountability* da política pública de educação em todos os seus níveis, modalidades e etapas.

47. São diretrizes constantes do PLPNE: a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das desigualdades educacionais; a melhoria da qualidade do ensino; o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB); e a valorização dos profissionais da educação.

48. Uma das diretrizes contidas no PPA 2012-2015 é o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia (art. 4º da Lei 12.593/2012). Esse plano conta com três programas temáticos que agregam os objetivos, as metas e as iniciativas que devem nortear a ação do governo federal no tocante à educação. Um desses programas está relacionado à educação básica, com dezesseis iniciativas alinhadas com quatro objetivos. O Quadro 2 apresenta os objetivos e as metas diretamente relacionados ao ensino médio.

Quadro 2 - Objetivos e metas relacionados ao ensino médio no PPA 2012-2015.

Objetivos	Metas
0596 - Elevar o atendimento escolar, por meio da promoção do acesso e da permanência, e a o na educação básica, nas suas etapas e modalidades de ensino, em colaboração com os entes federados, também por meio da ampliação e qualificação da rede física.	Elevar a taxa de escolarização líquida no ensino médio, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020; Elevar a taxa de frequência à escola para a população de 15 a 17 anos, de forma alcançar a meta do PNE 2011-2020;
0597 - Promover, em articulação com os sistemas de ensino estaduais e municipais, a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação de planos de carreira e remuneração, a atenção a saúde e a integridade e as relações democráticas de trabalho.	Elevar o percentual de professores da educação básica que possuem formação específica de nível superior obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020; Formar professores da educação básica em nível de pós-graduação lato e stricto sensu, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020;
0598 - Apoiar o educando, a escola e os entes federados com ações direcionadas ao desenvolvimento da educação básica, a ampliação da oferta de educação integral e a alfabetização e educação de jovens e pios da equidade, da valorização da pluralidade, dos direitos humanos, do enfrentamento da violência, intolerância e discriminação, da gestão democrática do ensino público, da garantia de padrão de qualidade, da igualdade de condições para acesso e permanência do educando na escola, da garantia de sua integridade física, psíquica e emocional, e da acessibilidade, observado o regime de colaboração com os entes federados.	Elevar a taxa de inclusão escolar de estudantes de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidade ou superdotação na rede regular de ensino, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020; Elevar o atendimento escolar das pessoas de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidade ou superdotação na rede regular de ensino, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020; Elevar o Ideb do ensino médio para 4,3.

Fonte: PPA 2012-2015.

Elaboração: TCU/SecexEducação

49. A maioria das metas referentes aos programas temáticos de educação constantes do PPA 2012-2015, relacionadas às atribuições da União, são meras remissões às metas do PLPNE. Nesse caso, há dois problemas que devem ser destacados. O primeiro é que as metas do PLPNE não vinculam os compromissos de nenhum dos entes federados, pois o projeto ainda tramita no Congresso Nacional. O segundo é que os diferentes ciclos de vida dos planos - o PPA é quadrienal e o PNE é decenal - torna muito difícil reduzir a termo objetivos de um para outro.

50. Como se observa no Quadro 2, a transposição de metas do PLPNE para o PPA se dá por meio do fechamento do texto com a locução 'de forma alcançar a meta do PNE 2011-2020'. O fato de não haver, necessariamente, uma meta intermediária do PLPNE para 2015, ano final do PPA, na prática, permite afirmar que os objetivos relacionados ao ensino médio não têm metas concretamente estabelecidas tampouco viabilidade de mensuração ao final do ciclo do PPA vigente. Esse assunto será retomado no item V.1 deste relatório.

51. O PDE e o PAR são planos elaborados pelo Governo Federal para organizar as ações supletivas e redistributivas da União. Em nível mais operacional, há também o PDE Interativo como sistema de apoio à gestão escolar, desenvolvido pelo MEC.

52. No âmbito do PDE, o atendimento à Educação Básica foi regulamentado pelo Decreto 6.094/2007, o qual prescreveu que os entes federativos (estados, Distrito Federal e municípios) interessados em obter auxílio técnico ou financeiro do MEC deveriam aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, bem como comprometer-se a alcançar as metas previstas no termo de adesão.

53. O Decreto 6.094/2007 estabeleceu que as ações de assistência aos entes selecionados seriam pactuadas por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR). A primeira etapa do PAR é a elaboração de um diagnóstico da situação educacional da unidade federada, segundo as dimensões de: (i) gestão educacional; (ii) formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; (iii) recursos pedagógicos; e (iv) infraestrutura física.

54. Desse diagnóstico, emerge o estabelecimento de um conjunto de ações para atacar as fragilidades detectadas, que pode se dar por meio de: (i) assistência técnica do MEC; (ii) assistência financeira do MEC; (iii) financiamento do BNDES; e (iv) financiamento pelo próprio estado/município.

55. O PDE Interativo é uma ferramenta de apoio à gestão escolar desenvolvida pelo Ministério da Educação, em parceria com as secretarias de educação, e está disponível para todas as escolas públicas cadastradas no Censo Escolar. Conforme consta do manual do sistema, seu objetivo é auxiliar a comunidade escolar a produzir um diagnóstico da sua realidade e definir ações para aprimorar sua gestão e seu processo ensino-aprendizagem.

56. Ambos, PDE e PAR, foram objeto de duas fiscalizações realizadas por esta Corte, que tiveram por objetivo verificar as ações de execução e de monitoramento dos planos, tendo como resultado o Acórdão 2870/2010-TCU-Plenário e o Acórdão 2239/2013-TCU-Plenário. No desenvolvimento do presente relatório, sempre que aplicável, serão recuperadas análises contidas nesses trabalhos.

III Há risco de não atingimento da meta 3 do PLPNE em 2016, em razão da insuficiência de infraestrutura alocada ao ensino médio

III.1 Critério

57. O critério para análise da adequação da cobertura da rede escolar de ensino médio é a meta 3 do PLPNE, que prescreve 'Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%'.

58. A meta 3 pode, portanto, ser traduzida como um compromisso do estado em alcançar uma taxa frequência de 100% para a população de 15 a 17 anos até 2016 e uma taxa de escolarização líquida de 85% até o término da vigência do Plano. Em outras palavras, todos os jovens de 15 a 17 anos devem estar na escola e, pelo menos 85% deles, cursando o ensino médio, que é etapa educacional adequada para essa faixa etária.

III.2 Situação encontrada

59. Para avaliar a disponibilidade da infraestrutura predial necessária ao cumprimento dessa meta, projetou-se a quantidade de jovens que estarão na faixa etária de 15 a 17 anos em 2016, bem como eventual ociosidade ou déficit de salas de aula para atendê-los. As etapas do cálculo, em resumo, estão apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3 - Algoritmo e premissas de cálculo de déficit de infraestrutura para o ensino médio

- identificação, com base no Censo escolar 2012, da relação de escolas que ofertam o ensino médio, de forma exclusiva ou compartilhada, em todas as dependências administrativas (federal, estadual, municipal e privada);
- adoção da premissa de que as vagas potenciais (disponibilidade de infraestrutura física nas escolas) excedentes em escolas estaduais mistas serão alocadas ao ensino médio;
- adoção da premissa de não ampliação da capacidade das escolas das redes privada, federal e municipal em relação ao patamar de matrículas apurado no Censo Escolar 2012 (essas redes respondem por cerca de 15% das matrículas de ensino médio - Sinopse Estatística da Educação Básica de 2012). Em outras palavras, será encargo da rede estadual a oferta de salas de aula para atendimento da meta;
- adoção da premissa de que a expansão da oferta para atendimento da meta se dará somente nos turnos da manhã e da tarde e que as turmas terão, no máximo, 32,4 alunos (INEP - Média de Alunos por Turma - Brasil, em 2010);
- identificação da capacidade total de atendimento das escolas da rede estadual, em 2012, como resultado da somas das matrículas apurada no Censo Escolar 2012 com a capacidade ociosa das escolas. A capacidade ociosa é obtida pela subtração do número de salas de aulas existente na escola pelo número de salas utilizadas como salas de aula (dentro e fora do prédio), sempre que resulte em valor positivo.
- consolidação dos cálculos em nível de município, com a obtenção da quantidade de vagas potenciais;
- estimativa da necessidade de vagas por município com base na comparação entre a oferta, representada pelas vagas potenciais existentes em 2012, e a demanda, representada pelo número de jovens de 15 a 17 anos que deverão cursar o ensino médio de acordo com a taxa de escolarização líquida prevista na meta 3 do PLPNE, interpolada para 2016. Essa quantidade de jovens de 15 a 17 anos foi obtida pelo produto da taxa de escolarização líquida interpolada para 2016 pela projeção da população dessa faixa etária, em 2016, com base nos dados do Datasus/IBGE.

60. O cálculo realizado é aproximado, mas pode ser considerado indicativo da necessidade de construção de novas escolas. É, portanto, estimativa de déficit exclusivamente de infraestrutura predial. Não foram consideradas as necessidades de outros investimentos e despesas de custeio (professores, pessoal, merenda, transporte, etc.). Por simplificação, não houve diferenciação entre escolas das áreas urbana e rural e não foi considerada a oferta de ensino em turno integral.

61. Os dados foram consolidados em nível de município. Optamos por não trabalhar em nível de estabelecimento de ensino por causa de imprecisão das coordenadas geográficas das escolas registradas no censo escolar. Segundo técnicos do Inep, esse problema decorre do fato dessa informação ter sido requerida recentemente e de dificuldades técnicas das escolas no registro das coordenadas.

62. Frisa-se, portanto, que são análises referentes às escolas públicas de ensino médio das redes estaduais e do Distrito Federal agregadas em nível municipal, cujos municípios foram enquadrados em uma das seguintes categorias:

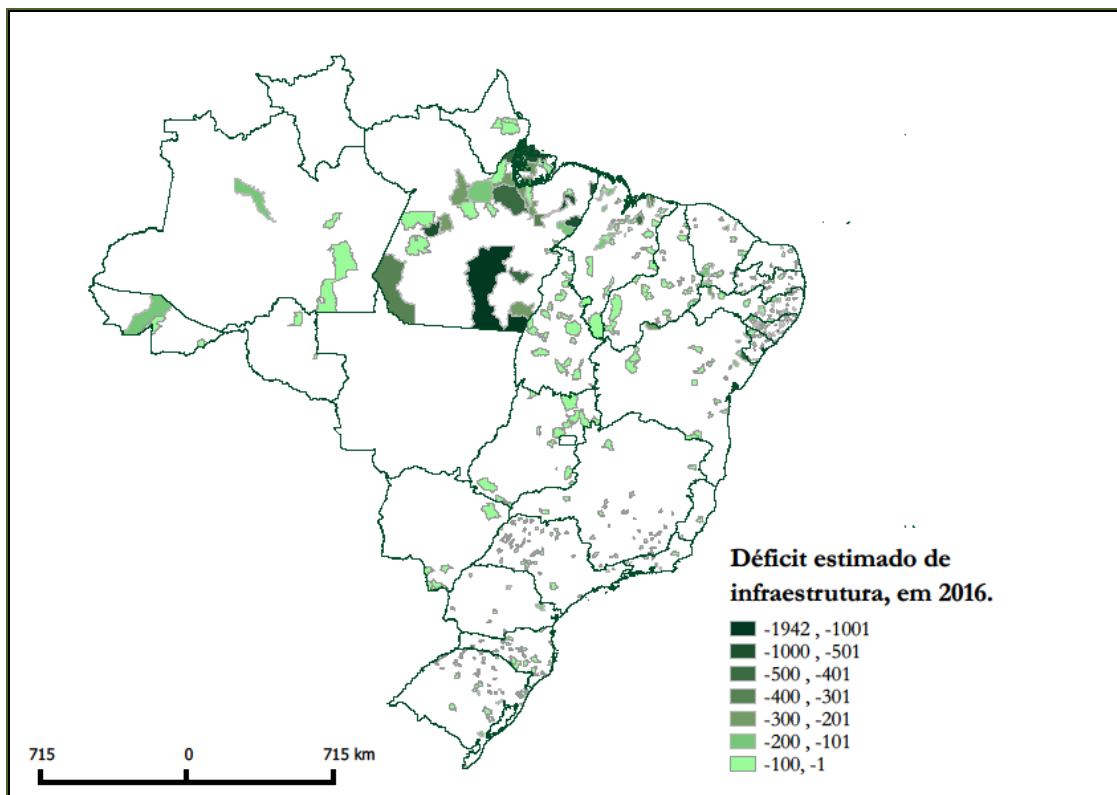
- Superavitários: a infraestrutura escolar alocável ao ensino médio é suficiente para atender à taxa de escolarização líquida de jovens de 15 a 17 anos interpolada para 2016. Enquadram-se nessa categoria 5.090 municípios, correspondendo a cerca 5,2 milhões de vagas potenciais;
- Deficitários: a infraestrutura escolar alocável ao ensino médio, não é suficiente para atender à meta parcial da taxa de escolarização líquida de jovens de 15 a 17 anos projetada em 2016 para cumprimento do PLPNE. Enquadram-se nessa categoria 475 municípios, correspondendo a 37,6 mil vagas potenciais.

63. Enfatiza-se também o fato de que a presente análise circunscreve-se aos jovens da faixa etária de 15 a 17 anos e ao atendimento da taxa líquida interpolada para 2016. Isso que dizer que eventuais superávits podem ser absorvidos pelos estudantes com defasagem idade-série, uma vez que não foram feitas estimativas de taxa de escolarização bruta para 2016, e pelos cerca de 6,1 milhões de jovens de 18 a 24

anos que não concluíram o ensino médio, de acordo com dados do Censo Populacional 2010. Em outras palavras, a estimativa apresentada é bastante conservadora e a necessidade de infraestrutura pode ser maior, sobretudo se fossem embutidas as projeções de oferta de ensino integral. Nesse sentido, a apuração de superávit deve ser vista com reservas.

64. Para facilitar a compreensão da análise, a Figura 2 contém representação cartográfica da necessidade de construção de novas salas de aula alocadas ao ensino médio na rede estadual pública de ensino para atendimento de pelo menos 85% dos jovens de 15 a 17 anos em 2016, tendo como base a infraestrutura existente em 2012.

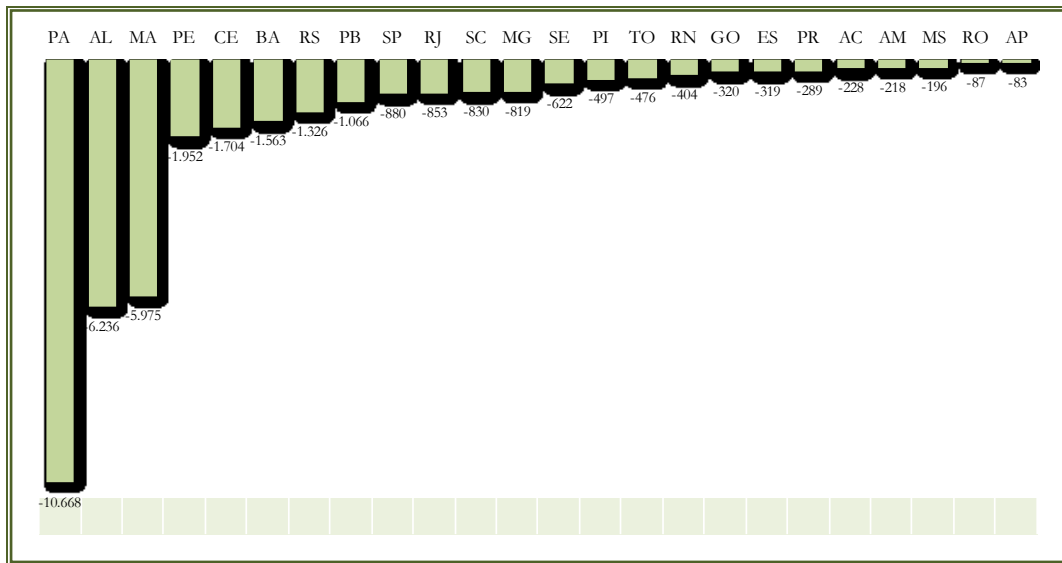
Figura 2 - Análise de déficit de vagas potenciais, em 2016, por município



Elaboração: TCU/SecexEducação

65. Os resultados apontam que nos 475 municípios brasileiros visíveis no mapa da Figura 2 haverá carência de cerca de 38 mil vagas potenciais, em 2016. Apesar de aparentemente pequeno, o déficit está fortemente concentrado nos estados do Pará (33 municípios, 10,7 mil vagas); Alagoas (36 municípios, 6,2 mil vagas) e Maranhão (36 municípios, 5,97 mil vagas), conforme demonstrado na Figura 3.

Figura 3 - Déficit estimado de infraestrutura escolar em 2016, por unidade da federação.



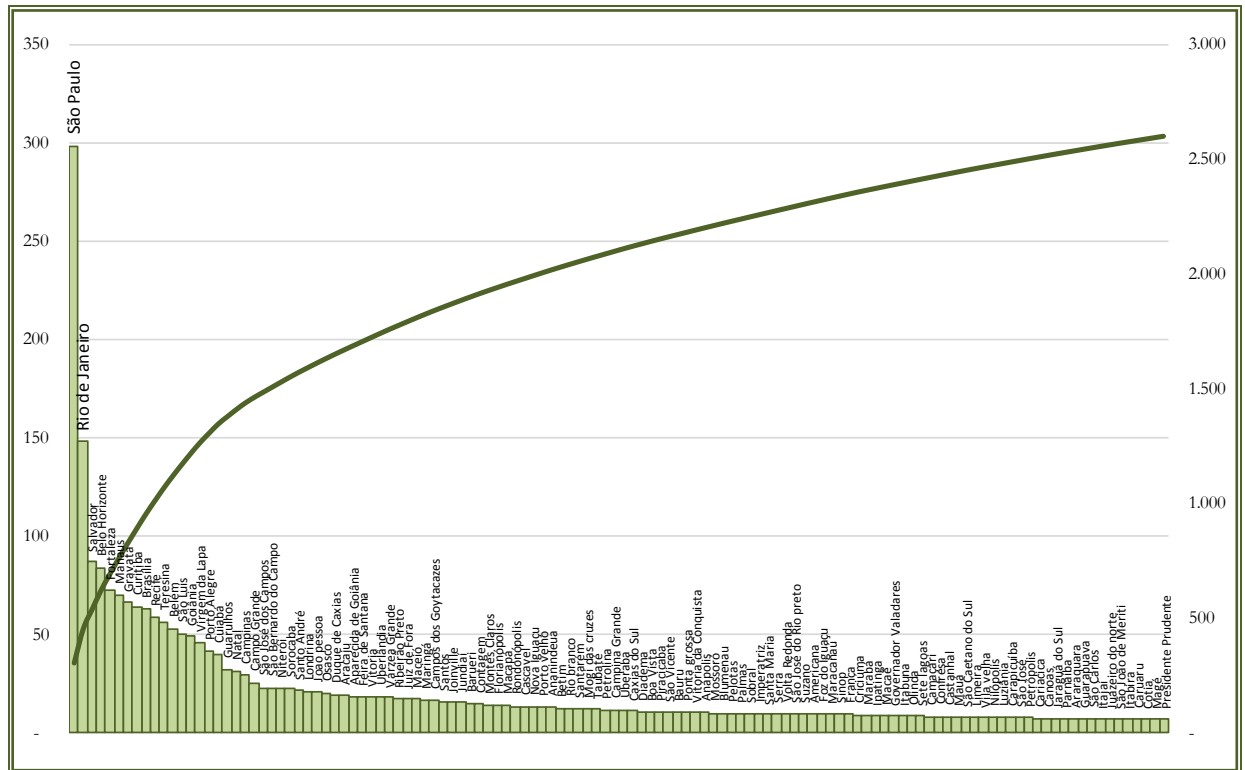
Elaboração: TCU/SecexEducação

66. Em outros 5.090 municípios brasileiros haverá superávit de cerca de 5,2 milhões de vagas potenciais. Esse superávit, conforme já enfatizado, não considera os 6,1 milhões de jovens de 18 a 24 anos que não concluíram o ensino médio, de acordo com dados do Censo Populacional 2010.

67. Ademais, da mesma forma que o déficit, a distribuição do superávit também será profundamente desigual em 2016. Cerca da metade do excedente de vagas (2,6 milhões de vagas) estará concentrada em apenas 123 municípios brasileiros, sobretudo nas capitais dos estados (São Paulo/SP: 298,4 mil vagas; Rio de Janeiro/RJ: 148 mil vagas; Salvador/BA: 86,6 mil vagas); Belo Horizonte/BH: 83,6 mil vagas; Fortaleza/CE: 72,3 mil vagas e Manaus: 69,3 mil vagas). No outro extremo, em 2.490 municípios, o excedente estimado não superará 200 vagas potenciais.

68. A distribuição do superávit pode ser mais bem compreendida com auxílio da Figura 4, que mostra concentração de vagas excedentes nas grandes cidades. A curva de superávit acumulada, acentuadamente ascendente no início e suavemente crescente adiante, também evidencia essa distribuição desuniforme. Pode-se dizer que cerca de 2% dos municípios superavitários concentrarão 50% do excedente de vagas potenciais em 2016.

Figura 4 - Superávit estimado de infraestrutura escolar em 2016, por município, em milhares de vagas potenciais (eixo da esquerda) e acumulado, em milhares de vagas potenciais (eixo da direita)



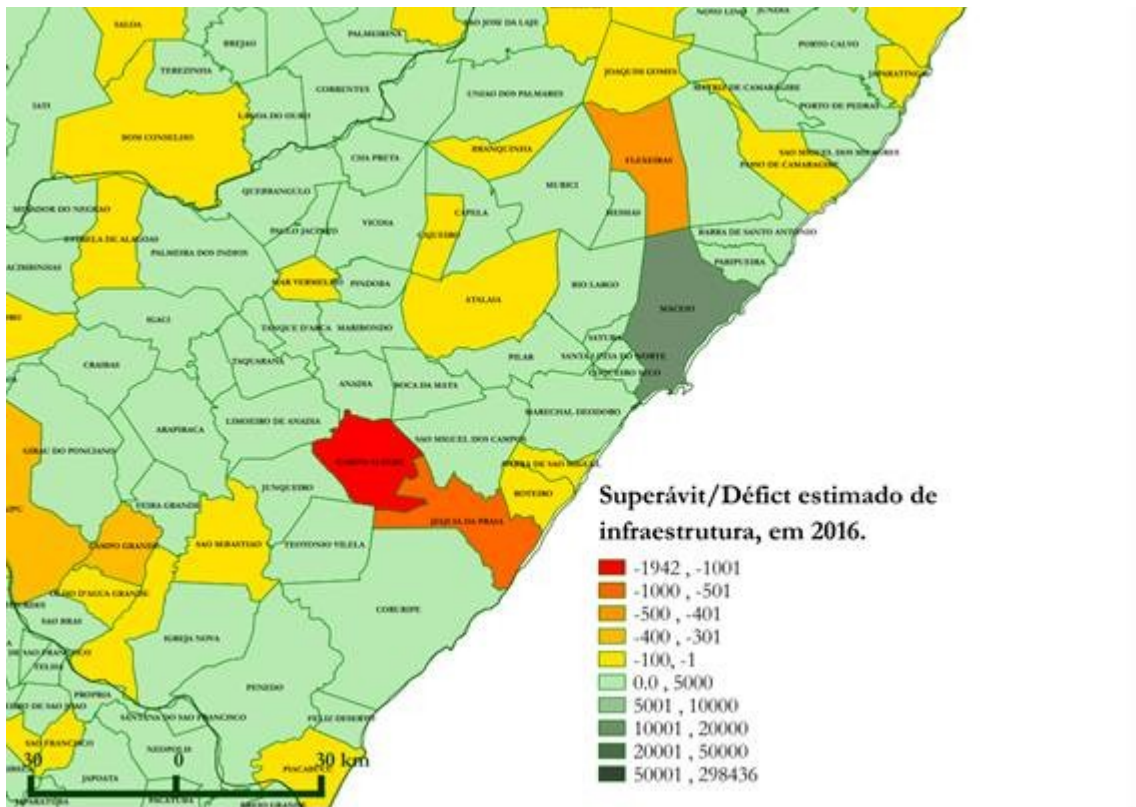
Elaboração: TCU/SecexEducação

69. O mais relevante dessa análise, independentemente da precisão das estimativas, é mostrar que o enfrentamento eficiente da oferta de vagas para o ensino médio e, conseqüentemente, o cumprimento das metas do PLPNE, dependerá do desenvolvimento de estratégia territorializada e da capacidade de articulação das secretarias estaduais para equacionar a oferta intermunicipal e do MEC com os governos estaduais para equacionar a oferta em seus municípios fronteiriços.

70. Assim, a análise de cobertura deve ser referenciada geograficamente, levando-se em conta a distribuição da população a ser atendida e a localização das escolas e problematizada territorialmente envolvendo mecanismos de cooperação horizontal (de estado para estado) e vertical (da União para os estados). A seguir, alguns casos ilustrativos dos argumentos expostos.

71. Estima-se que, em Campo Alegre/AL (em vermelho na Figura 5), haverá déficit de 1.307 vagas potenciais, em 2016. Nos municípios circunvizinhos, porém, conforme se vê na Figura 5, haverá vagas suficientes para suprir esse déficit (Jequiá da Praia/AL: -500; São Miguel dos Campos/AL: 1.249; Boca da Mata/AL: 393; Anadia/AL: 58; Limoeiro de Anadia/AL: 358; Junqueiro/AL: 164; Teotônio Vilela/AL: 1.443; total de 3.164 vagas potenciais). Nesse contexto, uma definição da necessidade de construção de escolas em Campo Alegre deve considerar, entre outros fatores, a viabilidade de alternativas, como o transporte escolar de alunos entre municípios.

Figura 5 - Oferta de ensino médio para atendimento aos jovens de Campo Alegre, em Alagoas

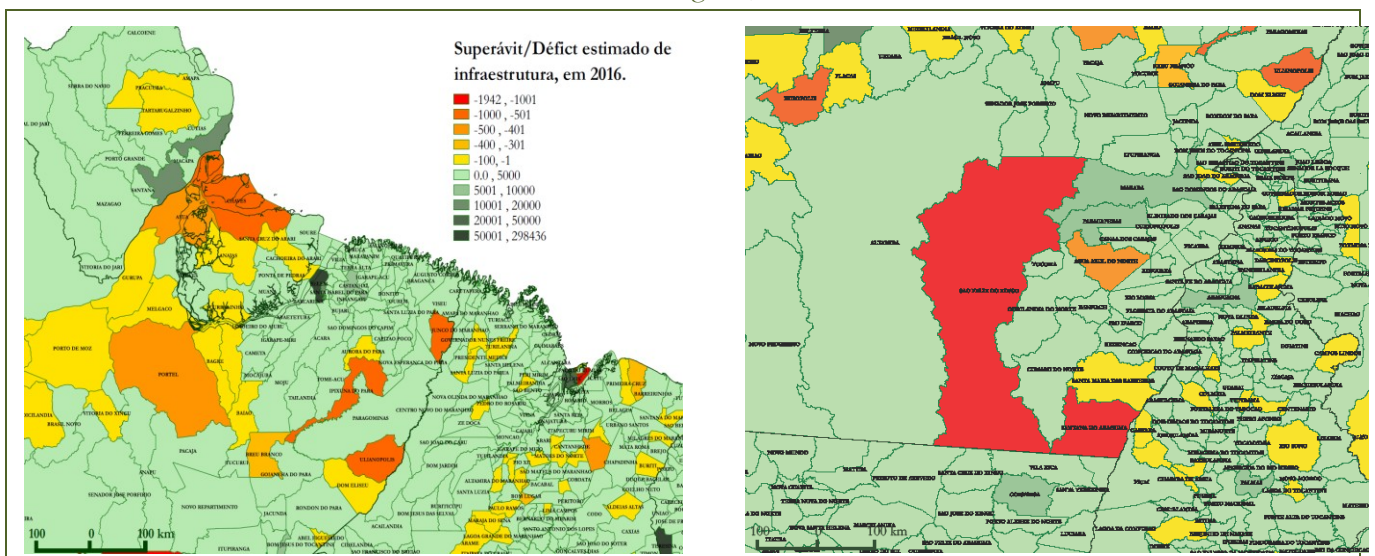


Elaboração: TCU/SecexEducação.

Nota: os tons de verde representam municípios superavitários e os tons que vão do amarelo ao vermelho representam os municípios deficitários, em diferentes graus de profundidade.

72. Na Figura 6, outras situações podem ser suscitadas em relação ao atendimento de jovens dos municípios de Almeirim, Afuá e Rurópolis, todos Pará, que poderiam resolvidas até mesmo, no caso de Afuá, pela oferta de vagas em escolas de Macapá ou Santana, no Estado do Amapá. Caso semelhante é o de São Félix do Xingu e Santana do Araguaia, também no Pará, que por sua extensão territorial, podem ter seus jovens atendidos em municípios paraenses vizinhos ou por escolas localizadas nos Estados de Mato Grosso e de Tocantins.

Figura 6 - Oferta de ensino médio para atendimento aos jovens de Almeirim, Afuá, Rurópolis, São Félix do Xingu e Santana do Araguaia, no Pará



Elaboração: TCU/SecexEducação.

Nota: os tons de verde representam municípios superavitários e os tons que vão do amarelo ao vermelho representam os municípios

deficitários, em diferentes graus de profundidade.

III.3 Conclusão

73. Para mitigar o risco de não atingimento da meta 3 do PLPNE, é necessária a coordenação e a articulação federativa da política educacional de tal modo que currículos e conteúdos mínimos garantam formação básica comum, nos termos do disposto no art. 9º da LDB.

III.4 Proposta de encaminhamento

74. Dar conhecimento da análise relacionada à cobertura da rede escolar de ensino médio ao Ministério da Educação, às secretarias estaduais de educação e aos titulares do controle externo nos estados e no Distrito Federal, quais sejam, as assembleias legislativas estaduais e à Câmara Legislativa do Distrito Federal para a adoção das providências cabíveis.

IV. Oferta, formação e remuneração de professores do ensino médio

75. No presente capítulo serão abordadas questões relativas aos professores que atuam no ensino médio. Aspectos referentes à quantidade, formação e remuneração mostraram-se importantes no contexto da educação, por isso mereceram destaque no presente trabalho.

IV.1 Faltam professores em salas de aula. Sobram fora delas

IV.1.1 Critério

76. Desde a edição da Emenda Constitucional 59, em 2009, que alterou o art. 208 da Constituição Federal, a oferta do ensino médio passou a ser obrigatória no Brasil.

77. Ademais, sem prejuízo de outras disciplinas que venham a ser definidas como obrigatórias em cada estado, há, no mínimo, doze disciplinas, obrigatórias em todo o País, definidas pela Resolução CNE 2/2013, a saber: artes, biologia, educação física, filosofia, física, geografia, história, língua estrangeira, português, matemática, química e sociologia, conforme descrito no Apêndice A.

78. Depreende-se da interpretação sistêmica desses dispositivos que o atendimento ao comando constitucional somente ocorre nas redes públicas de ensino em que há professores em número suficiente para ministrar o currículo mínimo obrigatório.

79. Para a finalidade deste trabalho, a verificação desse critério restringiu-se a professores que lecionam no ensino médio ofertado pelas redes estaduais.

IV.1.2 Situação encontrada

80. Da análise dos dados obtidos na auditoria, pode-se concluir que, de maneira geral, não há professores com formação específica em quantidade suficiente para ofertar as disciplinas obrigatórias especificadas para o currículo do ensino médio.

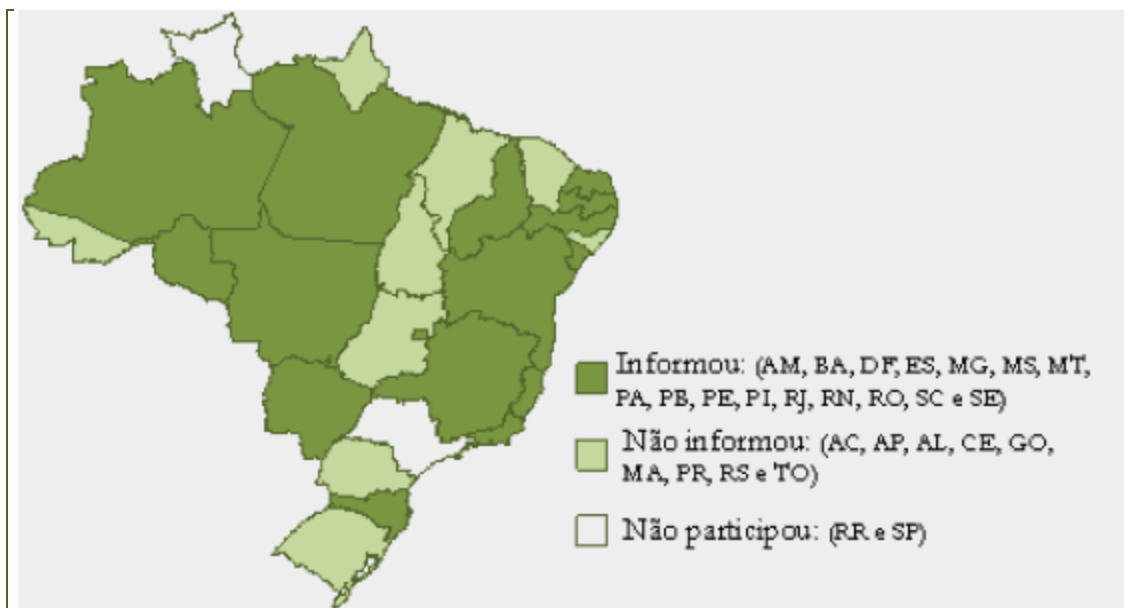
81. A estimativa é que faltam mais de 32 mil professores com formação específica no conjunto dessas doze disciplinas obrigatórias (os estados têm autonomia para incluir outras disciplinas obrigatórias em suas redes de ensino). Ao mesmo tempo, foram identificados, nas mesmas redes, cerca de 60 mil professores que não estão atuando em sala de aula.

82. Para que se tenha razoável certeza de que o déficit apurado é uma estimativa mínima, a partir dos dados disponíveis no censo escolar 2012, foram adotadas as seguintes regras de cálculo: (i) professores com formação específica são aqueles com curso de bacharelado ou licenciatura em qualquer das doze disciplinas, tendo os cursos sido concluídos ou não; (ii) um profissional com formação em mais de uma disciplina foi contabilizado em cada uma delas, ou seja, foi contado mais de uma vez; (iii) não houve diferenciação do vínculo empregatício dos professores, se efetivo, temporário ou terceirizado. Assim, os profissionais formados em 'Letras Português e Língua Estrangeira' foram contabilizados tanto na disciplina português quanto na disciplina língua estrangeira, por exemplo; e (v) foi calculada a demanda de professores segundo o número de turmas efetivamente existente em 2012, e não com base em qualquer sugestão de relação ideal de alunos em sala de aula, ou alunos por professor (33% das turmas possuíam mais de 35 alunos). O Apêndice A traz os códigos dos cursos de formação superior considerados na presente auditoria.

83. Posteriormente, com a intermediação dos tribunais de contas estaduais participantes da auditoria coordenada - exceto, portanto, os tribunais de contas de Roraima e de São Paulo -, solicitou-se às secretarias estaduais de educação que fosse informada a carga horária de contratação de cada um desses profissionais, sem diferenciação do regime de contratação dos professores.

84. Conforme demonstrado na Figura 7, responderam à solicitação quinze estados (AM, BA, DF, ES, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, RJ, RN, RO, SC e SE). Os demais (AC, AL, AP, CE, GO, MA, PR, RR, RS, SP e TO) não informaram a jornada de trabalho semanal dos professores listados. O estado do Amapá não enviou informação da distribuição da carga horária semanal de cada disciplina nem da carga horária dos professores, por isso nenhuma análise pôde ser feita, para essa unidade da federação.

Figura 7 - Tribunais de contas que prestaram informações sobre a carga horária de professores e sobre a quantidade de horas requeridas para cada disciplina obrigatória.



85. Do lado da oferta, a análise foi diferenciada em dois grupos: estados que informaram e que não informaram a carga horária. Para estes últimos, para mitigar o risco de superestimar eventuais déficits, optou-se por considerar que o contingente de professores atua todo em regime de quarenta horas. Em ambos os casos, o cálculo foi adequado à regra do § 4º do art. 1º da Lei 11.738/2008, que estabelece que o professor deve atuar em sala de aula por, no máximo, dois terços (2/3) do seu tempo de contratação.

86. Do lado da demanda, a quantidade de horas necessárias para cada disciplina foi estimada a partir da carga horária semanal exigida no estado multiplicada pelo número de turmas de ensino médio constante no censo escolar 2012, observada a distribuição desuniforme da carga horária da matriz curricular para os três anos do ensino médio.

87. A diferença entre demanda e oferta foi dividida por 26,7 (2/3 de quarenta horas), para a obtenção de quantos professores de quarenta horas seriam necessários para suprir o déficit de oferta em cada disciplina. Os casos de superávit não foram considerados, pois as premissas orientadoras do cálculo foram benevolentes, sobretudo para os estados que não prestaram informações. Assim, os valores de supostos superávits estão assinalados como 'não estimado (ne)' na Tabela 5. Destaca-se que essa metodologia de cálculo

está detalhada no Apêndice B.

Tabela 5 - Déficit de professores com formação específica nas disciplinas obrigatórias do Ensino Médio, na rede estadual de ensino, em 2012.

UF	Disciplinas												Déficit
	Artes	Biologia	Educação Física	Filosofia	Física	Geografia	História	Língua Estrangeira	Português	Matemática	Química	Sociologia	
AC*	26	ne	ne	17	64	ne	ne	ne	ne	ne	52	21	180
AL*	50	ne	ne	58	157	ne	ne	ne	ne	68	69	45	447
AM	105	43	ne	98	450	135	132	286	180	84	382	173	2.069
BA	246	520	ne	911	1060	668	ne	790	809	335	616	975	6.931
CE*	314	ne	ne	ne	174	ne	ne	ne	ne	ne	ne	149	637
DF	ne	ne	ne	ne	9	ne	ne	ne	ne	ne	ne	51	60
ES	116	199	ne	116	173	178	7	91	259	175	155	117	1.586
GO*	71	ne	ne	152	392	ne	ne	ne	ne	ne	150	178	943
MA*	456	ne	ne	90	460	ne	ne	ne	ne	ne	218	386	1.609
MG	655	ne	322	397	835	316	94	ne	ne	538	439	365	3.962
MS	73	ne	ne	47	206	31	11	ne	ne	54	129	75	625
MT	130	ne	ne	93	205	33	ne	134	ne	ne	178	135	908
PA	ne	ne	ne	373	756	ne	ne	ne	ne	ne	649	246	2.024
PB	12	6	ne	45	294	ne	ne	ne	ne	139	231	81	808
PE	176	ne	ne	300	506	ne	ne	ne	ne	ne	356	120	1.458
PI	67	ne	ne	ne	162	ne	ne	ne	ne	ne	69	80	378
PR*	ne	ne	ne	ne	423	ne	ne	ne	ne	ne	ne	470	893
RJ	52	ne	ne	243	692	91	ne	ne	ne	ne	482	67	1.627
RN	74	ne	ne	91	160	ne	ne	ne	ne	ne	141	83	549
RO	70	ne	ne	51	115	ne	ne	ne	ne	ne	62	57	356
RR**	10	ne	ne	37	25	2	ne	ne	ne	ne	ne	36	110
RS*	ne	ne	ne	ne	447	ne	ne	ne	ne	ne	34	ne	481
SC	78	ne	122	223	505	59	ne	ne	ne	54	302	315	1.658
SE	55	ne	ne	84	83	ne	ne	ne	ne	ne	38	67	327
SP**	ne	ne	ne	ne	1.486	ne	ne	ne	ne	ne	ne	306	1.792
TO*	74	ne	ne	51	67	ne	ne	ne	ne	ne	66	64	321
Déficit dos estados que prestaram informação	1.909	768	444	3.072	6.211	1.511	244	1.301	1.248	1.379	4.229	3.007	25.326
Déficit dos estados que não prestaram informação	1.001	ne	ne	405	3.695	2	ne	ne	ne	68	589	1.655	7.413
Déficit consolidado	2.910	768	444	3.477	9.906	1.513	244	1.301	1.248	1.447	4.818	4.662	32.738

Elaboração: TCU/SecexEducação

(*) - Estados para os quais houve requisição, mas que não informaram a carga horária de seus professores.

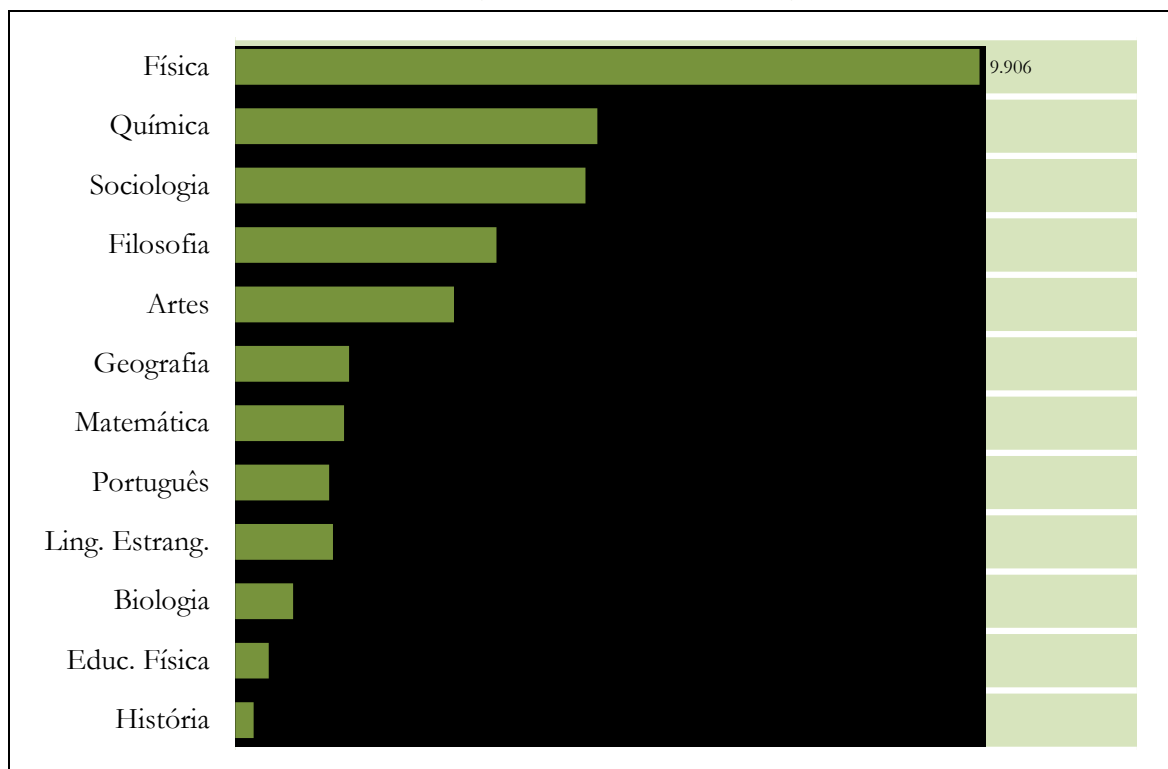
(**) - Estados para os quais não houve requisição de informações.

ne- valores não estimados.

88. De acordo com os cálculos realizados, há um déficit estimado de pelo menos 32.700 professores com formação específica nas disciplinas obrigatórias do ensino médio nas redes estaduais de educação em todo o Brasil.

89. Física é a disciplina com maior déficit - mais de nove mil professores - e é o único caso com déficit em todos os estados. Em seguida vêm as disciplinas de química e sociologia, ambas com carência de mais de quatro mil profissionais, sendo que a carência em sociologia aparece em 25 estados, e em química, em 20. A Figura 8 apresenta essa síntese por disciplinas.

Figura 8 - Déficit de professores com formação específica nas disciplinas obrigatórias do ensino médio, na rede estadual de ensino, em 2012



Elaboração: TCU/SecexEducação

90. O quantitativo de professores que está sendo formado anualmente é aspecto importante a ser considerado para se ter um melhor prognóstico do enfrentamento do déficit. Essa informação pode ser obtida no Censo da Educação Superior 2011 (dados disponíveis à época deste trabalho). Nessa linha, vale destacar que em todas as unidades da federação existem cursos que formam profissionais para lecionar em qualquer das doze disciplinas obrigatórias do ensino médio. Apenas o Distrito Federal, porém, possui número de formandos superior à necessidade de professores com formação específica de sua rede.

91. Para se ter uma ideia, em todo o Brasil, em 2011, havia apenas 2.568 formandos em física, insuficiente para suprir o déficit estimado de cerca de 9.900 profissionais para essa disciplina, mesmo supondo que todos atuariam como professores no ensino médio. Nas tabelas do Apêndice C é possível cotejar o número de formandos em cada disciplina.

92. Considerando que, em 2012, as redes estaduais de ensino possuíam mais de 396 mil docentes em sala de aula, e que cerca de 46 mil deles não têm formação específica em nenhuma das doze disciplinas obrigatórias e, ainda, que, destes últimos, cerca de 17 mil têm, no máximo, o ensino médio, uma parte do déficit poderia ser suprido por meio de políticas de formação desse contingente não especializado.

93. A tabela 6 demonstra a comparação entre o déficit de professores identificado no presente estudo e o número de docentes da rede que não possuem formação específica em nenhuma das disciplinas obrigatórias do ensino médio e que estão fora da sala de aula.

94. É importante considerar que os professores que ainda não tem formação específica necessária para atuarem no ensino médio não necessariamente obterão sua formação nas disciplinas em que os déficits

foram identificados. Pretende-se demonstrar que, potencialmente, boa parte das próprias redes estaduais de educação possui a capacidade de suprir ou mitigar o déficit de professores.

95. Ainda na linha de avaliar potencialidades de enfrentamento do déficit dentro das próprias redes, buscou-se identificar o quantitativo de professores fora da sala de aula (cedidos a outros órgãos; ou que estão alocados nos setores administrativos nas escolas ou nas secretarias de educação; ou que estavam afastados por outros tipos de licença). Não foram considerados os afastamentos médicos.

96. Essa informação foi obtida por meio de requisições realizadas pelos tribunais de contas participantes às secretarias estaduais de educação. Dos 27 estados, cinco (AC, AL, RN, RS e TO) não enviaram informações, e dois (SP e RR) não participaram dessa coleta de dados. Ressalte-se que dos 20 entes que prestaram informações (incluindo o município de São Paulo que também prestou informações), nem todos o fizeram de maneira completa.

97. Do conjunto de 20 redes de ensino que prestaram informações sobre o afastamento de professores de sala de aula, identificou-se que havia, em 2012, 5.066 professores cedidos a outros órgãos, 39.664 atuando em áreas administrativas da escola e da secretaria de educação, e 15.834 em outros afastamentos, totalizando 60.564 professores fora de sala de aula, sem considerar os afastamentos médicos. A tabela 6 apresenta essas informações por estado.

Tabela 6 - Cotejo do déficit de professores com o número de docentes da rede sem formação específica em nenhuma das disciplinas obrigatórias do ensino médio e com o quantitativo de docentes afastados da sala de aula, em 2012.

UF	Déficit de professores com formação específica	Professores sem formação específica	Professores fora da sala de aula			
			Cedidos a outros órgãos	Em atividades administrativas	Outros Afastamentos	Total
AC	180 ⁽¹⁾	219	(5)	(5)	(5)	(5)
AL	447 ⁽¹⁾	720	(5)	(5)	(5)	(5)
AM	2.069	1.259	(5)	(5)	(5)	(5)
AP			169	(5)	(5)	169
BA	6.931	15.823	245	(5)	3.384	3.629
CE	637 ⁽¹⁾	969	(5)	3.651	151	3.802
DF	60	3	412	1.152	8.545	10.109
ES	1.586	3.307	47	150	26	223
GO	943 ⁽¹⁾	855	862	3.268 ⁽³⁾	(5)	862
MA	1.609 ⁽¹⁾	1.654	23	(5)	1.345	1.368
MG	3.962	3.037	206	4.699	(5)	4.905
MS	625	559	90	615	555	1.170
MT	908	539	(5)	713	152	865
PA	2.024	726	2	280	41	323
PB	808	1.187	267	3.190	370	3.827
PE	1.458	1.606	1.636	2.038	(5)	3.674
PI	378	1.505	320	1.897	83	2.300
PR	893 ⁽¹⁾	2.630	389	9.404	(5)	9.793
RJ	1.627	2.403	331	(5)	(5)	331
RN	549	610	(5)	(5)	(5)	(5)
RO	356	462	2	5.259	30	5.291
RR	110 ⁽⁴⁾	474	(5)	(5)	(5)	(5)
RS	481 ⁽¹⁾	1.970	(5)	(5)	(5)	(5)
SC	1.658	3.383	10	(5)	521	531
SE	327	186	116	2.255	(5)	2.371
SP	1.792 ⁽⁴⁾	-	29 ⁽²⁾	1.093 ⁽²⁾	631 ⁽²⁾	1.753 ⁽²⁾
TO	321 ⁽¹⁾	592	(5)	(5)	(5)	(5)
Total	32.738	46.678	5.066	39.664	15.834	60.564

Fonte: Censo Escolar: professores com formação específica. Secretarias estaduais e Secretaria de Educação do Município de São Paulo: professores fora da sala de aula.

Elaboração: TCU/SecexEducação.

(1) Não prestaram informações sobre o regime de contratação dos professores.

UF	Déficit de professores com formação específica	Professores sem formação específica	Professores fora da sala de aula			
			Cedidos a outros órgãos	Em atividades administrativas	Outros Afastamentos	Total

(2) Apenas a rede municipal de ensino médio.

(3) Professores de toda a educação básica, sem segregação para o ensino médio.

(4) Tribunais de contas estaduais que não participam da auditoria coordenada.

(5) Não foram prestadas informações sobre esse tipo de afastamento.

98. Ressalta da Tabela 6 o fato de que, ao mesmo tempo em que foi identificado déficit da ordem de 32 mil professores com formação específica em disciplinas obrigatórias do ensino médio nas redes estaduais, há mais de 46 mil professores em sala de aula, mas que não possuem formação específica, e cerca de 60 mil docentes afastados da sala de aula.

99. Esses dados indicam que o déficit de professores pode ser ao menos mitigado se forem superados problemas na alocação e na formação desses profissionais por parte das secretarias de educação. A despeito disso, não se pode descartar políticas específicas de formação de novos professores.

100. Algumas iniciativas do Governo Federal nessa direção são, por exemplo, o incentivo à prática da docência tanto entre os alunos do ensino médio quanto do superior por meio de programa de bolsas de docência, o Pibid e o programa Quero ser Cientista, Quero ser Professor, com a previsão de mais de 40 mil bolsas até o final de 2014. Existem também os programas Universidade para Todos (Prouni) e o Financiamento Estudantil (Fies) que contribuem para a formação de professores.

101. Na mesma linha, a instituição da lei do Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (Lei 11.738/2008) também visou à melhoria das condições de trabalho e a atratividade da carreira dos professores. Esse aspecto será aprofundado no subitem IV. 3.2.1.

IV.1.3 Conclusão

102. Assim, ainda que haja razoável consenso de que falta de incentivo, motivação, salários e condições de trabalho resultam em baixa atratividade da carreira e são causas da falta de professores, evidencia-se na presente análise que a gestão desses profissionais é essencial para uma adequada equalização do quadro de docentes das redes públicas estaduais de ensino médio.

IV.1.4 Proposta de encaminhamento

103. **Dar conhecimento** da análise relacionada ao déficit de professores nas redes estaduais de ensino médio ao Ministério da Educação, às secretarias estaduais de educação e aos titulares do controle externo nos estados e no Distrito Federal, quais sejam, as assembleias legislativas estaduais e à Câmara Legislativa do Distrito Federal para a adoção das providências cabíveis.

IV.2 Quantidade de professores capacitados é baixa em comparação com o universo de professores do Ensino Médio

IV.2.1 Critério

104. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabelece que a ‘União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério’ (art. 62, § 1º, da LDB). A União tem papel crucial nesse processo, sobretudo no sentido de apoiar as redes com menor capacidade de proporcionar oportunidades de formação a seus profissionais de ensino.

105. A atuação da União na formação e qualificação dos profissionais que atuam educação básica vem sendo progressivamente regulada desde 2007. Nessa linha, a Lei 11.502/2007, que alterou a Lei 8.405/1992, incumbiu a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), fundação pública vinculada ao Ministério da Educação, de induzir e fomentar a formação inicial e continuada de profissionais da educação básica e estimular a valorização do magistério em todos os níveis e modalidades de ensino:

‘Art. 2º A Capes subsidiará o Ministério da Educação na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País.

(...)

§ 2º No âmbito da educação básica, a Capes terá como finalidade induzir, fomentar e acompanhar, mediante convênios, bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, inclusive em regime de colaboração com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e com instituições de ensino superior públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério e os programas de estudos e pesquisas em educação, respeitada a liberdade acadêmica das instituições conveniadas, observado, ainda, o seguinte: (Redação dada pela Lei 12.695, de 2012)

I - na formação inicial de profissionais do magistério, dar-se-á preferência ao ensino presencial, conjugado com o uso de recursos e tecnologias de educação a distância;

II - na formação continuada de profissionais do magistério, utilizar-se-ão, especialmente, recursos e tecnologias de educação a distância.’

106. Na sequência, a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, instituída pelo Decreto 6.755/2009, trouxe como um de seus princípios a ‘equidade no acesso à formação inicial e continuada, buscando a redução das desigualdades sociais e regionais’ (art. 2º, IX). Um dos objetivos dessa Política é o de promover a equalização nacional das oportunidades de formação inicial e continuada.

107. As novas competências assim foram registradas no estatuto da Capes:

‘Art. 24. À Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica compete:

I - fomentar a articulação e o regime de colaboração entre os sistemas de ensino da educação básica e de educação superior, inclusive da pós-graduação, para a implementação da política nacional de formação de professores de Magistério da Educação Básica;

II - subsidiar a formulação de políticas de formação inicial e continuada de professores da Educação Básica;

III - apoiar a formação de professores da Educação Básica, mediante concessão de bolsas e auxílios para o desenvolvimento de estudos, pesquisas, projetos inovadores, conteúdos curriculares e de material didático;

IV - apoiar a formação de professores da Educação Básica mediante programas de estímulo ao ingresso na carreira do magistério; e

V - fomentar o uso de tecnologias de informação e da comunicação nos processos de formação de professores da Educação Básica.’

IV.2.2 Situação encontrada

108. A Capes vem ganhando crescente protagonismo na qualificação de professores da educação básica. Sua atuação encontra-se estruturada em três linhas: (i) formação inicial; (ii) formação continuada e extensão e (iii) formação em pesquisa e divulgação científica.

109. Ainda que a atuação da Capes possa ser considerada decisiva para que, de 2009 a 2012, o número de professores que participaram de eventos de capacitação tenha subido de 11 mil para 26 mil (aumento de 128%), apenas 14,6% (cerca de 73 mil) do total dos docentes dessa etapa de ensino participaram de programas de formação oferecidos por essa fundação nesse período. Esse cenário mantém as linhas de ação voltadas à formação e qualificação de professores no topo dos grandes desafios do sistema educacional público de ensino médio.

110. Acrescente-se que as estimativas apresentadas são otimistas, visto que vários desses 73 mil professores estão ou estavam frequentando cursos de graduação (formação inicial) com duração superior a um ano. Assim, um mesmo professor participa da ação de capacitação por mais de um ano e pode ser contabilizado repetidamente em diversos exercícios.

111. As principais iniciativas da Capes relacionadas à formação inicial são o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) e a Universidade Aberta do Brasil (UAB).

112. O Parfor, na modalidade presencial, é um programa instituído para atender o disposto na Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica e implantado em regime de colaboração entre a Capes, os estados, municípios o Distrito Federal e as Instituições de Educação Superior (IES).

113. A UAB é um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior por meio de educação a distância para quem tem dificuldade de acesso à formação universitária. Os professores que atuam na educação básica têm prioridade de formação, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal.

114. Além desses dois programas, a Capes possui as seguintes ações de desenvolvimento: Programa de Iniciação à Docência (Pibid), Cursos de Aperfeiçoamento de Professores de Línguas (CAPL), Programa Projetos Especiais de Apoio a Educação Básica (Peaeb), Programa Nacional de Olimpíadas de Química (PNOQ), Mestrado Profissionalizante de Biologia (Profbio), Mestrado Profissionalizante de Matemática (Profmat), Programa Residência Docente no Colégio Pedro II (RDCP). O número de professores do ensino médio capacitados por meio de ações conduzidas pela Capes, de 2009 a 2012, está apresentado na Tabela 7.

Tabela 7 - Quantidade de professores do ensino médio capacitados por meio da Capes, de 2009 a 2012.

	2009	2010	2011	2012	Total
Aluno UAB	10.702	12.505	12.523	14.342	50.072
Alunos Parfor	409	1.935	2.925	4.874	10.143
Pibid	528	1.836	2.656	5.274	10.294
Peaeb	-	4	4	1	9
PNOQ	-	-	52	75	127
Profbio	-	-	21	37	58
Profmat	-	-	781	1.638	2.419
CAPL	-	-	-	336	336
RDCP	-	-	-	61	61
Total	11.639	16.280	18.962	26.638	73.519

Fonte: Capes

Nota: professores que atuam no ensino médio em qualquer estabelecimento de ensino (redes municipal, estadual, federal e privada). Não foi possível realizar segregar a análise para os professores das redes estaduais.

115. Conforme análise efetuada no subcapítulo IV.1, em 2012 mais de 46 mil professores de ensino médio das redes estaduais de educação não possuíam formação específica em nenhuma das disciplinas obrigatórias dessa etapa de ensino.

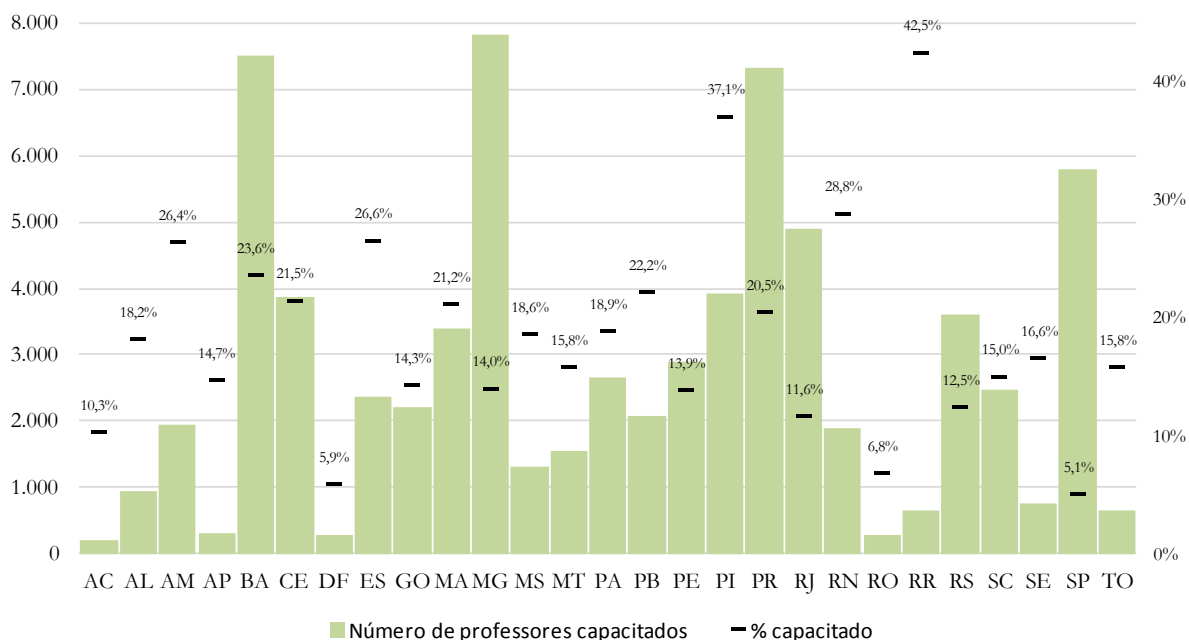
116. Apesar do número de professores capacitados ser ainda muito baixo, 14,6% em comparação com o total de professores do ensino médio, pode-se atestar que houve expressivo aumento de docentes que participaram de ações de capacitação.

117. A Figura 9 demonstra a quantidade de professores do ensino médio que participaram de eventos de capacitação, seja inicial ou continuada, nos últimos quatro anos, e o percentual de docentes que receberam alguma capacitação, por estado.

118. O pior desempenho é do Estado de São Paulo, que capacitou apenas 5,1% de seus docentes, e o maior percentual é de 42,5%, em Roraima. Revelam-se preocupantes as situações de unidades como Acre, Distrito Federal e Rondônia que têm, simultaneamente, baixo percentual de professores capacitados e baixo empenho em reverter esse quadro, visto que poucos docentes vêm participando de ações de capacitação.

119. Não foi possível identificar ações específicas, por parte da Capes, no sentido de seguir a orientação da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, no que tange à equidade de acesso à formação inicial e continuada, buscando a redução das desigualdades sociais e regionais.

Figura 9 - Quantidade e percentual de professores de ensino médio capacitados por meio da Capes, de 2009 a 2012, por Unidade da Federação



Fonte: Capes

Elaboração: TCU/SecexEducação

IV.2.3 Conclusão

120. A Política Nacional de Formação de Profissionais do magistério da Educação Básica deve ser organizada em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Segundo o normativo, é por meio da criação de Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente que a política cumprirá seus objetivos, fóruns esses, que devem contar com a participação de todas as esferas de governo, além de dirigentes das instituições públicas, representante do magistério e de outras áreas (atas das reuniões realizadas estão disponíveis no sítio eletrônico da Capes).

121. O MEC, por meio da Capes vem assumindo importante papel na oferta de oportunidades de formação inicial e continuada aos professores das redes estaduais de ensino médio. Inobstante esse fato, para suprir o déficit de capacitação de professores há necessidade de ampliação da escala dessas iniciativas.

122. Em novembro de 2013, o Governo Federal lançou o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio que, segundo o MEC, prevê a participação de 495.697 professores e 7 milhões de estudantes, em mais de 20 mil escolas da rede pública estadual e deve contar com a adesão de todos os estados e do Distrito Federal.

IV.2.4 Proposta de encaminhamento

123. **Dar conhecimento** da análise relacionada à insuficiência de ações de formação inicial e continuada de professores das redes estaduais de ensino médio ao Ministério da Educação, às secretarias estaduais de educação e aos titulares do controle externo nos estados e no Distrito Federal, quais sejam, as assembleias legislativas estaduais e à Câmara Legislativa do Distrito Federal para a adoção das providências cabíveis.

IV.3 De modo geral, os pressupostos de valorização da carreira docente não têm sido observados pelos estados

IV.3.1 Critério

124. A valorização dos profissionais de ensino (conceito posteriormente adequado para profissionais da educação escolar) é um dos princípios regentes do ensino desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Posteriormente, em 2006, o direito do subconjunto desses profissionais que

atuam na área pública a um patamar nacional mínimo de remuneração também foi incorporado aos princípios do ensino, conforme se extrai do art. 206 da CF:

‘Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

(...)

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)’ (destaques acrescidos)

125. A regulamentação prevista no parágrafo único do art. 206 ocorreu com a edição da Lei 11.738/2008 (Lei do Piso), que definiu piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, além de constituir garantias dirigidas à carreira dos profissionais do magistério que desempenham atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, nas diversas etapas e modalidades da educação básica, dentre as quais:

- definição inicial de R\$ 950,00 mensais como vencimento básico nacional mínimo devido pela retribuição dos profissionais da educação básica pública com formação em nível médio (primeiro nível da carreira docente), que cumprem a jornada máxima de quarenta horas semanais, cabendo observância da proporcionalidade mínima para os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho;
- fixação do percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno de anos iniciais do ensino fundamental urbano, calculado pela sistemática do Fundeb, como parâmetro para a atualização anual do piso nacional, a partir de 2009;
- composição da jornada de trabalho dividida em período de, no máximo, dois terços da carga horária para atividades de interação com os educandos e de um terço para atividades extraclasse.

126. A Lei 11.738/2008 ainda fixou prazo para a elaboração ou adequação dos planos de carreira e remuneração do magistério da educação básica, até 31/12/2009, tendo em vista a necessidade de cumprimento do piso salarial nacional do magistério público no âmbito da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

127. A Lei Nacional do Piso do Magistério também estabelece o dever de complementação pela União dos recursos necessários ao cumprimento do piso nacional, em favor dos entes federados que não tenham disponibilidade orçamentária, considerados os recursos constitucionalmente vinculados. A complementação é condicionada pela apresentação de justificativa da necessidade e incapacidade financeira ao Ministério da Educação mediante a apresentação de levantamento de custos, de acordo com a lei.

128. Por meio da Portaria 213, de 2/3/2011, o Ministério da Educação aprovou os critérios e condições estabelecidos na Resolução 5/2011 da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Em consequência disso, a complementação da União para o piso salarial ficou limitada aos mesmos entes federados beneficiados pela complementação da União ao Fundeb, a cada exercício, nos termos da Lei 11.494/2007.

IV.3.2 Situação encontrada

129. A Tabela 8 apresenta a evolução monetária do piso nacional do magistério entre os exercícios de 2008 a 2013, assim como o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - amplo (IPCA), em 12 meses, para fins de comparação.

Tabela 8 - Evolução do valor do piso nacional do magistério conforme a Lei 11.738/2008 (Lei do Piso)

Ano	Piso Nacional do Magistério (R\$)	Índice de Reajuste (%)	IPCA em 12 meses (%)
2008	950,00	-	-
2009	950,00	0	4,31
2010	1.024,00	7,79	5,91
2011	1.187,00	15,84	6,50
2012	1.451,00	22,23	5,84
2013	1.567,00	7,97	5,84 ⁽¹⁾

Fonte: Página eletrônica do MEC.

Nota: a correção da remuneração mínima do professor de nível médio e jornada de 40 horas semanais reflete a variação ocorrida no valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

⁽¹⁾ Acumulado dos últimos 12 meses até outubro de 2013.

130. A Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional da Educação (CEB/CNE) fixou, por meio da Resolução 2/2009, diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos profissionais do Magistério da Educação Básica, tendo em vista determinação existente na Lei do Piso para que estados e municípios providenciassem a elaboração ou adequação dos respectivos planos de carreira e remuneração do magistério da educação básica, até 31/12/2009. A referida resolução foi embasada pelo Parecer CEB/CNE 9/2009, que detalha condições e princípios a serem observados na implantação dos planos de carreira dos docentes da Educação Básica.

131. As resoluções e pareceres editados no âmbito da Câmara de Educação Básica apontam que a valorização dos profissionais da educação, partindo das premissas da Lei 11.738/2008, deve ocorrer a partir da articulação de três elementos constitutivos: carreira, jornada e piso salarial.

IV.3.2.1 Jornada e piso salarial

132. Estudos efetuados no âmbito do MEC apontam que vinte estados promoveram alterações em seus planos de carreira e remuneração dos profissionais do magistério, a partir de 2009 (peça 37, p. 10-14). Outros dados declaratórios coletados das redes estaduais de ensino pelo MEC também informam a situação acerca do cumprimento da Lei do Piso. O mesmo tipo de avaliação foi realizada pela CNTE a partir de informações coletadas com os sindicatos locais e com as redes estaduais de ensino, que apresenta balanço divergente do MEC, conforme indicado na Tabela 9.

133. A diferença entre a situação de cumprimento da Lei do Piso verificada pelo MEC e aquela verificada pela CNTE revela a dificuldade de aplicação de critérios de apuração da jornada e mesmo do salário. Independente disso, constata-se situação de reduzido cumprimento da lei pelos governos estaduais. Apenas oito estados segundo o MEC e quatro estados mais o Distrito Federal segundo a CNTE.

Tabela 9 - Cumprimento da Lei 11.738/2008 (Lei do Piso), pelos estados, segundo o MEC e segundo a CNTE.

Aspectos da Lei do Piso	Segundo o MEC	Segundo a CNTE
Pagam o piso salarial e cumprem a jornada de 1/3 fora da sala de aula	<p>AC, AP, MG, MT, PB, RR, SE e SP</p>	<p>AC, CE, DF, PE e TO</p>
Pagam o piso salarial	<p>AC, AL, AM, AP, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RR, SC, SE, SP e TO</p>	<p>AC, AP, CE, DF, ES, GO, MG, MS, MT, PA, PB, PE, RJ, RN, RR, SC, SE, SP, TO</p>
Cumprem a jornada de 1/3 fora da sala de aula	<p>AC, AP, MG, MT, PB, RO, RR, RS, SE, SP</p>	<p>AC, AL, AM, BA, CE, DF, MA, PE, PI, PR, RJ, RO, RS, TO</p>

Elaboração: TCU/SecexEducação.

Fonte: MEC e CNTE.

IV.3.2.2 Carreira

134. O terceiro elemento constitutivo da valorização dos profissionais da educação escolar pública é a carreira. Nessa linha, a Constituição Federal lhes garante planos de carreira instituídos por lei e sistemática de ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. A ideia subjacente a essa diretriz constitucional é a necessidade de uma relação de trabalho sólida e duradoura para que esses profissionais possam, ao longo do tempo, ofertar ao sistema educacional cada vez mais capacidade e possibilidades pedagógicas.

135. Apesar dessa regra de formação de vínculo trabalhista sólido, admite-se como necessária a possibilidade de contratação de certo número de professores temporários para fazer frente a determinados eventos funcionais que podem prejudicar a oferta de toda a grade de disciplinas em suas respectivas cargas horárias letivas tais como: licenças, férias e outros afastamentos. Sabe-se, contudo, que o regime especial de contrato temporário torna precários os direitos dos professores contratados.

136. Ocorre que algumas redes estaduais de ensino contam com altos índices de contratação de professores temporários. De acordo com dados do Censo Escolar de 2012, considerando os professores que atuam no ensino médio público estadual, é possível constatar que onze estados apresentam índices de contratação de professores temporários na faixa entre 40% e 67%.

137. Ainda que não haja patamar mínimo objetivamente definido para limitar a contratação de professores em regime temporário, pode-se afirmar sem dificuldade argumentativa que níveis de contratação de professores temporários da ordem de grandeza dos acima mencionados configuram desrespeito aos preceitos de valorização da carreira dos profissionais da educação escolar pública.

138. Evidencia-se, assim, que essa modalidade de contratação, em alguns sistemas estaduais, passou a ser aplicada como verdadeira política de pessoal, embora devesse se prestar apenas a atender necessidade excepcional e transitória. Na Tabela 10, apresenta-se o percentual da distribuição dos professores das redes estaduais de ensino, segundo o tipo de contratação.

Tabela 10 - Percentual dos professores das redes estaduais de ensino, segundo o tipo de contratação, em 2012.

Estado	Tipo de Contratação (% do total de contratados)				
	Não Informado	Concursado	Temporário	Terceirizado	CLT
AC	0,5	42,1	54,5	0,0	2,9
AL	0,2	57,5	41,4	0,7	0,2
AM	0,2	49,8	50,0	0,0	0,0
AP	0,1	72,0	27,5	0,5	0,0
BA	0,1	69,7	28,1	1,5	0,6
CE	0,2	37,3	59,9	0,6	2,0
DF	0,6	79,1	19,4	1,0	0,0
ES	0,6	32,8	66,6	0,0	0,0
GO	0,6	79,3	20,1	0,0	0,0
MA	0,3	72,1	27,3	0,2	0,1
MG	0,3	81,7	18,0	0,0	0,0
MS	0,9	38,1	61,0	0,0	0,0
MT	0,0	35,1	64,8	0,0	0,0
PA	0,2	88,3	11,5	0,0	0,1
PB	0,2	52,2	47,2	0,1	0,2
PE	0,3	62,3	36,2	0,3	0,9
PI	0,2	58,0	40,4	0,5	0,8
PR	0,6	64,0	34,5	0,1	0,8
RJ	0,1	97,9	1,8	0,1	0,1
RN	0,1	87,0	12,2	0,4	0,3
RO	0,2	76,0	19,8	0,1	3,8
RR	0,1	69,7	30,0	0,0	0,2
RS	0,2	52,2	46,9	0,0	0,6
SC	1,2	47,3	51,4	0,0	0,0
SE	0,4	59,7	35,3	0,0	4,6
SP	0,2	76,7	23,1	0,0	0,1
TO	0,0	66,1	33,3	0,0	0,5
Brasil	0,3	69,2	29,9	0,2	0,4
Rede Federal	0,1	85,2	14,2	0,4	0,1

Fonte: Censo Escolar 2012.

139. Há indicações de que o cenário de superutilização de professores temporários deve persistir, ou até aumentar, pois algumas redes que já tinham elevada participação desse vínculo precário com seus professores prosseguem fazendo da contratação temporária uma regra. A Tabela 11 evidencia essa situação.

Tabela 11 - Percentuais de contratos temporários no quadro de docentes e percentual de contratos temporários celebrados em 2012.

Estado	% de contratos temporários celebrados em 2012
ES	79
MT	85
AC	66
SC	85
PB	53
AM	49

Fonte: Censo Escolar e Rais, ambos de 2012.

Elaboração: TCU/SecexEducação.

Nota: Esta tabela foi elaborada com base nos professores das redes estaduais de toda a educação básica, não apenas os que atuam no ensino médio, e apresenta as proporções de maior relevância das admissões ocorridas no exercício de 2012, por meio de contratos temporários, em relação ao total de contratos vigentes

nessa modalidade, também no exercício de 2012, para os estados que inserem os seus dados de contratações temporárias na Rais.

140. O uso ostensivo, intensivo e, em algumas redes, claramente abusivo do regime de contratação temporária é deletério ao sistema educacional por várias razões. Se de um lado ele frustra a perspectiva de desenvolvimento e amadurecimento profissional onde há a prática de rescisão dos contratos logo após o período letivo, a prorrogação contumaz de contratos em outras redes cria verdadeiras subcategorias de professores, sem a mesma remuneração e sem outros direitos viabilizados por meio de vínculo minimamente estável com os governos estaduais.

141. Importa dizer que os professores contratados temporariamente constituem classe diferenciada nos quadros estaduais da docência, sem contar com a proteção estendida aos professores estatutários.

142. Encontra-se em desenvolvimento no âmbito do MEC projeto para nova sistemática de recrutamento para suprir os quadros da docência da educação básica por meio de concurso nacional unificado, exame a ser realizado conforme modelo que está sendo avaliado pelo Inep (informações no sítio eletrônico <http://portal.inep.gov.br/prova-docente>)

143. O modelo da Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente em elaboração pressupõe a adesão dos entes federados. O projeto tem por perspectiva a redução de gastos globais com seleção de pessoal, maior agilidade no preenchimento de cargos vagos na área docente e melhoria da qualificação dos professores selecionados.

IV.3.3 Conclusão

144. Há, de fato, dificuldade concreta em se estabelecer parâmetros e critérios objetivos em nível nacional para orientar as redes estaduais e municipais de ensino acerca dos níveis aceitáveis para a aplicação do regime especial de contratação temporária. A despeito disso, deve-se reconhecer que há situações de uso abusivo do regime de contratação temporária, que configuram afronta aos preceitos da valorização dos profissionais da educação escolar pública.

IV.3.4 Proposta de encaminhamento

145. **Dar conhecimento** da análise relativa ao cumprimento dos pressupostos de valorização dos profissionais da educação escolar pública ao Conselho Nacional de Educação e aos titulares do controle externo nos estados e no Distrito Federal, quais sejam, as assembleias legislativas estaduais e à Câmara Legislativa do Distrito Federal para a adoção das providências cabíveis.

V. Planejamento, monitoramento e avaliação das políticas de ensino médio

146. Como mencionado no item II.2, as políticas públicas educacionais, incluídas aquelas destinadas especificamente ao ensino médio, são articuladas em torno de planos com diferentes abrangências, objetivos e níveis de detalhamento. O Plano Nacional de Educação (PNE), cujo projeto de lei tramita no Congresso Nacional, consubstancia um pacto nacional de metas relacionadas à educação e cria compromissos para todos os entes federados numa perspectiva temporal decenal; o Plano Plurianual (PPA), por sua vez, registra os compromissos do Governo Federal no horizonte de quatro anos.

147. Em nível mais operacional, para a etapa do ensino médio, a atuação supletiva da União é organizada por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR). Também no sentido de dar consistência ao apoio federal, o MEC desenvolveu o sistema PDE Interativo para ser utilizado diretamente pelas escolas. No presente capítulo, serão abordados como o ensino médio está sendo retratado nesses planos.

V.1 Metas relacionadas ao ensino médio nos planos nacionais não são correlacionáveis com os objetivos

V.1.1 Critério

148. As metas constantes do PPA devem ser passíveis de aferição ao menos ao final do ciclo de vigência do plano (o atual PPA encerra seu ciclo quadrienal em 2015) e devem estar correlacionadas ao objetivo a que se vinculam.

149. Segundo o documento intitulado 'Modelo de Planejamento Governamental', elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

‘O PPA atual informa 65 Programas Temáticos, cada qual com seus próprios indicadores, objetivos e metas que revelam os compromissos do Governo. O Programa Temático expressa a agenda de governo através das políticas públicas e incorpora seus desafios. Ele se desdobra em 492 objetivos e 2.417 metas. A iniciativa, outra categoria do Plano, é a declaração da entrega de bens e serviços públicos à sociedade’.
(Sublinhados acrescidos)

V.1.2 Situação encontrada

150. As metas existentes no PPA 2012-2015 relacionadas ao ensino médio já apresentadas no item II.2, fazem referência, em sua maioria, a metas existentes no PLPNE 2011-2020 (PL 8035/2010), que até agora não foi aprovado pelo Poder Legislativo. Na prática, não há metas claramente definidas para o ensino médio no PPA 2012-2015, faltando dois anos para o seu encerramento.

151. Em entrevistas, gestores do MEC relataram que as ações tem sido executadas com base nas propostas contidas na proposta do PNE, pois não há, formalmente, plano a ser seguido. Ademais, o projeto de lei pode sofrer, e vem sofrendo, mudanças ao longo do processo legislativo. Ainda que essas mudanças decorrentes do debate democrático que ocorre no Congresso Nacional sejam absolutamente legítimas, a demora na conclusão do processo legislativo causa efeitos deletérios no processo de planejamento, no direcionamento do esforço governamental e na alocação eficiente de recursos.

152. Como forma de mitigar esse problema, o PPA 2012-2015 foi aprovado com metas extraídas do PLPNE para a política educacional. Essa estratégia vincula formalmente ao menos as ações do Governo Federal, mas não tem o mesmo escopo do PNE, que estabelece um compromisso nacional a ser perseguido por todos os entes federados.

V.1.3 Conclusão

153. Tendo em vista a sistemática de remissão das metas descritas no PPA às metas do PLPNE, a única meta que é realmente passível de acompanhamento é a do Ideb, pois não é possível saber quais as taxas de escolarização (bruta e líquida) esperadas para o ensino médio em 2015.

V.1.4 Proposta de encaminhamento

154. **Recomendar** ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação que, ao realizarem revisão anual da proposta do PPA, cujo projeto de lei deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31/5/2014, promovam a revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 2030.

V.2 Não há indicador de qualidade por escola para o ensino médio

V.2.1 Critério

155. A Constituição Federal (art. 206, VII) e a LDB (art. 3º, IX) estabelecem que o ensino será ministrado com garantia de padrão de qualidade. O art. 9º, VI, da LDB incumbe à União de assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino médio, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

156. Acrescenta-se que, para a adequada avaliação da qualidade das redes de ensino médio, é necessário que haja a possibilidade de medir o desempenho desagregado de cada unidade escolar. Somente a informação detalhada a esse nível pode fornecer informações e viabilizar análises que permitam compreender e explicar falhas ou experiências exitosas, identificar fatores e características que devam ser expandidas e replicadas, assim como a tomada de decisões acerca dos sistemas e escolas que precisem ser apoiadas.

V.2.2 Situação encontrada

157. O Ideb possibilita avaliar a qualidade das redes de ensino médio a partir de dois componentes: uma medida de conhecimento, obtida por meio de uma prova denominada avaliação nacional da educação básica (Aneb) - que é uma das avaliações que compõem o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) - e uma de medida de sucesso, ou fluxo, representada pelo número de aprovações no ano.

158. Particularmente para o caso do ensino médio, o valor do Ideb somente é medido de forma agregada em nível de unidade da federação, de região e nacional, não havendo mensuração em nível de

escola ou de município. A razão para isso é que, a Aneb, aplicada para os alunos do 3º ano do ensino médio é amostral, e não é censitária, diferentemente da Prova Brasil, aplicada a todos os alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental das escolas da rede pública.

159. Não existe, portanto, indicador de qualidade do ensino médio que evidencie o desempenho em nível de escola tampouco de município.

160. A nota dos alunos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) é habitualmente utilizada como aproximação do desempenho das escolas, mas sua utilização para esse propósito é limitada. O Enem possui forte caráter acadêmico e seu escopo de avaliação destina-se a medir o conjunto de habilidades e cognições de cada estudante ao final do ciclo da educação básica.

161. O estudante que se submete voluntariamente ao exame tem fortes incentivos a buscar conhecimento suplementares fora de sua instituição de ensino em que estava matriculado, pois a nota do Enem serve como meio de ingresso para várias instituições públicas de ensino superior, de ensino técnico e para a obtenção de bolsas do Programa Universidade para Todos (Prouni). Dessa forma, o desempenho dos alunos de uma determinada escola no Enem pode não representar adequadamente o desempenho da instituição, tampouco constitui amostra estatisticamente representativa para esse fim.

162. Entre os especialistas entrevistados e no próprio governo, há discordância sobre o papel do Enem no ensino médio. O fato de esse exame servir como porta de ingresso ao nível superior faz com que os alunos que procuram realizar a prova tenham objetivo distinto do de avaliar a qualidade da educação.

163. Há, contudo, uma proposta que consta da Resolução CNE 2/2012 de fazer com que o Enem, progressivamente, componha o Saeb, assumindo as funções de avaliação sistêmica, certificadora e classificatória.

164. Sobre o tema, o Inep argumenta (peça 12 - fls. 34 a 38):

‘Com relação à possibilidade de utilizar o Enem para avaliar o desempenho do aluno/escolas do Ensino Médio e, para tanto, torná-lo obrigatório e censitário, em substituição ao Saeb como parte do processo de avaliação do ensino médio (...)’

(...) O que se pretende medir? A matriz do Saeb tem como base a avaliação da leitura e da resolução de problemas. As matrizes do Enem avaliam as competências adquiridas pelos estudantes ao final da escolaridade básica em quatro grandes áreas do conhecimento: (1) linguagens; (2) matemática; (3) ciências humanas e (4) ciências da natureza. Partindo desses objetivos diferentes, as matrizes do Saeb possibilitam um diagnóstico mais preciso acerca dos conteúdos das áreas avaliadas enquanto as matrizes do Enem se propõem a avaliar a capacidade do indivíduo de mobilizar os recursos adquiridos em problemas contextualizados. (...)

Assim, o Saeb é desenvolvido para dar informação sobre os sistemas de ensino e (...) tem pouca capacidade de dar informação, sem erro de medida significativo, sobre cada estudante que participa da avaliação.

Por sua vez, o Enem é desenvolvido para dar informação sobre cada participante com especial atenção sobre um determinado intervalo da escala de proficiência. Ao avaliar o indivíduo ele acaba dando informações sobre o sistema, mas com baixa precisão. Quanto mais objetivos se pretende alcançar, maior a complexidade do instrumento, ampliando-se o risco de algum desses objetivos não ser plenamente alcançado. De certo modo, tal efeito já perpassa o Enem atual, uma vez que pretende diferenciar estudantes para ingresso na educação superior e certificar estudantes no nível de conclusão do ensino médio.’ (destaques acrescidos)

165. Sobre a falta de um cálculo do Ideb por escola, o Inep justifica:

‘O 3º ano do ensino médio só é avaliado por meio da Aneb, (...) amostral. Consequentemente, (...) não representa com fidedignidade o ensino médio do município e das escolas. O cálculo do Ideb para o ensino médio [por escola e município] somente será possível com a ampliação do universo de escolas que participam da Aneb. (...) todavia, essa ampliação demanda estudos de viabilidade logística.’

166. Acerca da adoção de uma avaliação do ensino médio por escola, o Inep apontou dois pontos a considerar: (i) congestionamento do calendário de avaliações a que os alunos são submetidos, pois os estudantes do ensino médio teriam de submeter à prova da Aneb e do Enem e (ii) impacto orçamentário para implementação da avaliação por escola em todo o país (peça 52 - fls. 23-28).

V.2.3 Conclusão

167. Os dois sistemas de avaliação aplicados ao ensino médio (Aneb e Enem) têm limitações relevantes em termos de proporcionar indicadores de qualidade capazes de auxiliar a tomada de decisão dos gestores dessa etapa de ensino. A Aneb não possibilita uma desagregação em nível de escola ou município e o Enem não é desenhado para oferecer uma estimativa da qualidade das escolas, mas dos estudantes, individualmente.

168. Ainda que as dificuldades logísticas relacionadas à ampliação da escala de aplicação da Aneb pudessem ser superadas, as redes estaduais não estariam obrigadas a aplicar a avaliação e os estudantes teriam um calendário deveras congestionado no final do 3º ano do ensino médio, tendo de submeter a dois exames, Aneb e Enem.

169. Assim, ainda que se possa argumentar que a logística da Aneb para a aplicação no ensino médio, seria bem menos complexa do que, por exemplo, a da Prova Brasil, aplicada de forma censitária no ensino fundamental público, que tem muito mais estabelecimentos e alunos, há de se reconhecer que a dificuldade de engajar os estudantes avaliados a participar, em curto espaço de tempo, de dois extensos, profundos e desgastes exames - um para avaliar a escola e outro para se autoavaliar - é um problema relevante a ser equacionado.

170. Nesse sentido, é interessante observar o esforço do MEC para avaliar a viabilidade de consolidar essas avaliações, sobretudo, aprofundando os estudos para incorporar ao Enem os conteúdos que o tornem apto a produzir resultados indicativos da qualidade da escola.

V.2.4 Proposta de encaminhamento

171. **Determinar** ao MEC que apresente a esta Corte, em 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para elaboração de modelo avaliativo a ser aplicado futuramente e que possibilite exprimir a qualidade do ensino médio por escola.

V.3 Há falhas no planejamento, na execução, no monitoramento e na avaliação das ações do Plano de Ações Articuladas e necessidade de aperfeiçoamento da gestão escolar

172. Como visto, os estados são os principais responsáveis pela oferta do ensino médio. A União, contudo, tem relevante papel na organização dessa oferta em todo o território nacional, pois as redes estaduais de ensino têm diferentes graus de maturidade e de capacidade de autofinanciamento e de gestão. Nesse sentido, a ação supletiva e redistributiva a cargo da União deve ser fortemente orientada à propiciar a equidade de oportunidades dos estudantes dessa etapa de ensino, sobretudo viabilizando o acesso a um padrão mínimo de qualidade educacional.

173. A colaboração entre os entes federados deve, portanto, estruturar um sistema de assistência técnica e financeira baseado em diagnósticos que evidenciem as desigualdades a serem enfrentadas e mitigadas.

174. Atualmente, a sistematização do apoio técnico e financeiro da União aos estados ocorre por meio do plano de ações articuladas (PAR) para os estados signatários do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (ver também itens II.2 e VI.5).

175. Relevante contextualizar que a maior parte do apoio financeiro da União se dá por meio de transferências automáticas, a exemplo da complementação do Fundeb, de recursos para alimentação escolar, do programa Dinheiro Direto na Escola e de recursos para transporte escolar (ver Tabela 24). O PAR volta-se à gestão das transferências voluntárias (art. 8º do Decreto 6.094/2007) que, nos exercícios de 2010, 2011 e 2012, responderam por cerca de 11% do total de transferências a estados e municípios para a educação básica como um todo.

V.3.1 Critério

176. A elaboração de um diagnóstico do sistema educacional estadual é base para que o MEC possa alocar adequadamente o esforço a ser empregado na assistência técnica e os recursos para assistência financeira de modo a tornar efetivo o alcance das metas pactuadas no Compromisso Todos Pela Educação, como se extrai do art. 9º do Decreto 6.094/2007:

‘Art. 9º O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.

§ 1º O Ministério da Educação enviará ao ente selecionado (...) equipe técnica que prestará assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local.

§ 2º A partir do diagnóstico, o ente elaborará o PAR, com auxílio da equipe técnica, que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica (...).’

177. Após realizado o diagnóstico e eleitas as ações a serem apoiadas, é essencial que o MEC acompanhe sua implementação e verifique o impacto no desempenho do sistema educacional assistido, conforme art. 11 do Decreto 6.094/2007:

‘Art. 11. O monitoramento da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR será feito com base em relatórios ou, quando necessário, visitas da equipe técnica.

§ 1º O Ministério da Educação fará o acompanhamento geral dos planos, competindo a cada conveniente a divulgação da evolução dos dados educacionais no âmbito local.

§ 2º O Ministério da Educação realizará oficinas de capacitação para gestão de resultados, visando instituir metodologia de acompanhamento adequada aos objetivos instituídos neste Decreto.

§ 3º O descumprimento das obrigações constantes do convênio implicará a adoção das medidas prescritas na legislação e no termo de cooperação.’

178. Segundo o documento intitulado ‘Modelo de Planejamento Governamental’, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

‘(...) monitoramento

. Tanto o monitorame

179. Além disso, muitos dos compromissos pactuados entre a União e os estados por meio do PAR, assim como outros programas do MEC, sobretudo o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), desdobram-se em atividades que devem ser conduzidas diretamente pela administração da escola.

180. Nesse sentido, é muito importante que a escola esteja preparada para mobilizar adequadamente os recursos que lhe serão colocados à disposição a fim de solucionar os problemas diagnosticados e, principalmente, incrementar continuamente seu desempenho e o de seus alunos nos sistemas de avaliação padronizada a que se submetem, a exemplo do Aneb, que é utilizado para apuração do Ideb.

181. Nessa linha, o art. 13, II, da LDB incumbe os docentes da tarefa de ‘elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo proposta pedagógica do estabelecimento de ensino’.

182. Ademais, a comunidade escolar deve ter acesso fácil aos diagnósticos e planos de adoção de medidas declarados tanto pela secretaria de educação quanto pela própria escola para solucionar os problemas a fim de exercer o devido controle social, que inclui a possibilidade de influenciar as decisões e de atestar a efetividade e a economicidade das medidas adotadas.

V.3.2 Situação encontrada

183. O PAR de cada estado possui extenso rol de ações com seus componentes principais: descrição, subação, programa, prazos, responsáveis, cronograma físico/financeiro.

184. Apesar de a sistemática do PAR constituir um avanço, há deficiências significativas e necessidades de aperfeiçoamentos, sobretudo nas etapas de monitoramento e avaliação das ações do plano.

185. Segundo o MEC, no 2º ciclo do PAR (2011-2014) as atividades de monitoramento e avaliação passaram a ser realizadas por meio de relatórios de visitas *in loco* disponibilizados no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec/MEC), diferentemente do 1º ciclo (2007-2010), em que os

próprios entes federados atualizavam o estágio das subações constantes dos seus planos, o que permitia o monitoramento por parte do MEC e do FNDE.

186. Pôde-se constatar que, na atual sistemática, o monitoramento e avaliação das ações de execuções de obras estão mais estruturados, contando com módulo específico no Simec/MEC.

V.3.2.1 Gestão da escola

187. A gestão eficiente e profissionalizada da escola, no caso em exame, as escolas estaduais que ofertam ensino médio, é fator crítico de sucesso das medidas voltadas à melhoria da qualidade do sistema educacional. Inobstante o fato de que as secretarias estaduais de educação são as principais responsáveis pelo bom desempenho dos diretores das escolas, as desigualdades na capacidade de gestão das unidades escolares são profundas, tanto entre as diferentes redes quanto dentro de uma mesma rede escolar.

188. No exercício de sua prerrogativa de prover assistência técnica e a fim de reduzir o impacto dessa desigualdade, o MEC lançou o programa intitulado PDE escola destinado a apoiar a gestão das escolas com baixo rendimento no Ideb. Nesse contexto, foi desenvolvida uma plataforma informatizada para assistir a gestão dessas escolas chamadas PDE interativo. Esse sistema, desde 2012, pode ser utilizado por qualquer escola pública, mesmo que não esteja relacionada entre aquelas apoiadas pelo PDE Escola.

189. Registre-se que essa iniciativa não elide a responsabilidade dos gestores estaduais de desenvolverem modelos, sistemáticas e sistemas de gestão escolar, bem assim capacitarem e incentivarem seus diretores de escolas a se aprimorarem e se profissionalizarem visando à excelência no desempenho de suas atribuições.

190. Ocorre que, na prática, em muitas escolas brasileiras, o PDE interativo é a única ferramenta disponível para dar suporte à gestão escolar. O protagonismo dessa ferramenta, portanto, obriga a uma análise de sua adequação bem como da identificação de oportunidades de aprimoramento que podem ser implantadas progressivamente pelo MEC, sem prejuízo de que as secretarias estaduais de educação possam desenvolver suas próprias ferramentas.

191. Nesse sentido, observou-se que falta um referencial comum de integração entre o PDE interativo (planejamento da escola) e o PAR (formulado a partir de diagnóstico conduzido pela secretaria de educação para o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação). É nas escolas que a maioria das ações do PAR se concretiza.

192. Na esfera federal, o PDE Interativo não contém todos os programas do MEC voltados para as escolas. Na versão 2013, apenas os programas 'PDE Escola', 'Formação continuada de professores', 'Atleta na Escola', 'Programa Ensino Médio Inovador', PDDE - 'Escolas Sustentáveis', 'Escolas do Campo' e 'Água na Escola' estão incorporados ao sistema.

193. No plano estadual/municipal, no desenho do PDE Interativo 2013, há aba para a inclusão do plano de ação da 'secretaria/projetos da escola' para o registro de ações de outros entes (estado e municípios) cujo preenchimento não é obrigatório e sem uma integração formal com o plano de ação dos programas federais ou com outras ações existentes no PAR.

194. Assim, o PDE Interativo não trabalha com o conceito de plano integrado de ação da escola, composto pelo conjunto de medidas a serem implantadas, com suas descrições, metas, prazos, orçamentos, responsáveis e os programas a que se vinculam, sejam de responsabilidade das esferas federal ou estadual. Com esse raciocínio, o gestor e a comunidade escolar teriam em mãos um documento orientador das ações executivas e viabilizador de controle social.

195. Na matriz que consolida os achados dos tribunais de contas parceiros, coparticipantes desta auditoria, registrou-se que uma das causas da deficiência do planejamento anual das escolas é 'a existência de instrumentos diversos a serem elaborados e coordenados pela UE (planos setoriais, projetos diversos, PDE Interativo, planos de aplicação de recursos federais, planos de ação, planos de aula), gerando sobrecarga aos gestores, sem estrutura de pessoal que dê suporte ao planejamento, monitoramento e avaliação da implementação desses instrumentos' (destaques acrescidos).

196. O monitoramento e a avaliação das ações do Governo Federal constantes do PDE Interativo são realizados por programa, que em função das suas especificidades, poderá contar com solução

customizada no sistema. Essa sistemática não fornece uma visão completa das quatro etapas (planejamento, execução, monitoramento e avaliação) do plano de ação da escola e não auxilia o gestor escolar no processo de identificação dos problemas e das medidas corretivas e/ou preventivas necessárias. Além disso, o acompanhamento disponível no sistema está muito concentrado na prestação de contas formal dos recursos recebidos.

197. O PDE Interativo também pode evoluir para possibilitar uma visão consolidada de várias escolas de modo a apoiar o papel do supervisor escolar, responsável acompanhar o progresso das ações e efetuar, em conjunto com o gestor escolar, os ajustes devidos no planejamento, assim como disseminar de boas-práticas.

V.3.3 Conclusão

198. O objetivo do PAR que vai desde a elaboração do diagnóstico da educação, a firmação dos termos de cooperação com as ações previstas, até a efetiva assistência técnica e financeira da União, é a melhoria dos indicadores educacionais. Assim, a implementação das ações pactuadas, fruto de um diagnóstico das necessidades da rede escolar, deve implicar melhoria dos indicadores educacionais. O aprimoramento do PDE Interativo, sistema de gestão escolar desenvolvido pelo MEC e em uso em inúmeras escolas públicas estaduais, pode ser decisivo para a consecução dessa lógica.

V.3.4 Proposta de encaminhamento

199. **Recomendar** ao MEC que:

- crie indicadores por meio dos quais seja possível avaliar a eficiência do uso dos recursos e os resultados alcançados com as ações do PAR;
- crie, no PAR, a possibilidade de registro das etapas de monitoramento e avaliação das ações/ações prioritárias para a consecução do Plano;
- possibilite correlacionar, sempre que possível, as ações do PAR com as do PDE Interativo;
- no processo de evolução do PDE Interativo, implemente ferramentas que possibilitem:
 - a obtenção de plano de ação composto pelo conjunto de medidas a serem implantadas, com suas descrições, metas, prazos, orçamentos, responsáveis e os programas a que se vinculam, sejam de responsabilidade das esferas federal ou estadual, dotando o gestor e a comunidade escolar de um documento orientador das ações executivas e viabilizador de controle social;
 - o registro da avaliação e do monitoramento das ações do plano de ação da escola;
 - o apoio à atividade de supervisão escolar.

VI. Informação e controle do financiamento para o ensino médio

200. No presente capítulo serão abordadas questões relacionadas à qualidade e à confiabilidade das informações sobre os gastos efetivos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); sobre a possibilidade de segregar essas informações para a etapa específica do ensino médio, objeto de estudo do presente trabalho; sobre parâmetros de custo aptos a orientar a adequada alocação de recursos; e sobre a atuação supletiva e redistributiva da União em apoio aos entes federados.

201. Preliminarmente, é necessário esclarecer, ainda que superficialmente, o conceito de MDE e os limites impostos na Constituição para os gastos com educação.

202. A Constituição Federal estabelece, em seu art. 212, que os estados e o Distrito Federal aplicarão, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A LDB, estabelece em seu art. 70 quais despesas estão compreendidas no conceito de MDE, e no art. 71, as despesas que não podem ser incluídas no cálculo:

‘Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.'

203. Observa-se, portanto, que, na apuração da despesa típica de MDE, há rubricas que não devem ser computadas. Os estados estão obrigados a comprovar a aplicação do percentual mínimo estipulado para MDE de acordo com os critérios estabelecidos na LDB, conforme dispõe o art. 10 da Lei 9.424/1996:

‘Art. 10. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:

I - efetivo cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal;

(...)

Parágrafo único. O não cumprimento das condições estabelecidas neste artigo, ou o fornecimento de informações falsas, acarretará sanções administrativas, sem prejuízo das civis ou penais ao agente executivo que lhe der causa.’

204. A atestação dessas informações, segundo o art. 11 da mesma lei, é tarefa dos órgãos setoriais de ensino e do sistema nacional de controle externo:

‘Art. 11. Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, VII, e, do art. 35, III, da Constituição Federal.’

205. O art. 26 da Lei 11.494/2007, que trata da instituição do Fundeb, deixa mais clara a repartição de responsabilidades entre os diversos órgãos de controle externo:

‘Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.’

206. Com o objetivo de coletar, processar, disseminar e propiciar acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o FNDE desenvolveu e gerencia o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), que, a partir das informações inseridas pelos entes da federação, calcula os percentuais de execução das despesas típicas de MDE sobre a receita dos impostos.

207. O preenchimento completo e atualizado do Siope pelos entes federados é condição para a celebração de convênios e termos de cooperação com o MEC ou entidades a ele vinculadas.

208. Dentre as características do Siope, destacam-se:

- inserção e atualização permanente de dados pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios;
- caráter declaratório das informações prestadas, cabendo a responsabilidade pela sua exatidão e fidedignidade aos poderes executivos dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Portaria MEC 844/2008);
- processos informatizados de declaração, armazenamento, disponibilização e extração dos dados;
- publicidade das informações declaradas e dos indicadores calculados;
- cálculo automático dos percentuais aplicados em MDE;
- comparação das receitas informadas no Siope com os demonstrativos contábeis publicados pelos entes da federação.

209. O MEC, o FNDE e o Inep utilizam as informações do Siope para elaborar estudos sobre investimentos públicos em educação e para subsidiar a elaboração e o acompanhamento de políticas educacionais. O sistema também é fonte de informações para pesquisadores sobre os investimentos públicos em educação. Dentre os demonstrativos disponíveis para consulta no Siope, destacam-se:

- demonstrativo da Função Educação;
- demonstrativo do Fundeb;
- relatório resumido da execução orçamentária e financeira (anexo X da LRF); e
- quadro resumo de despesas.

210. O Siope apresenta mecanismos que promovem a correspondência dos dados declarados com demonstrativos contábeis publicados por outras fontes, ocorrendo validação de algumas informações antes da transmissão da informação. No entanto, exceto pelas verificações referentes ao número de matrículas, essas validações ocorrem somente em itens de receitas, com base em informações prestadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pelo FNDE e pela Agência Nacional do Petróleo (ANP). Os itens relativos às despesas executadas pelos entes da federação não possuem o mesmo nível de controle apresentado nas receitas.

211. Na Tabela 12, apresenta-se os valores apurados no exercício de 2012 para a despesa total com MDE, o valor considerado para fins de limite após os ajustes, especialmente em relação aos valores recebidos e transferidos para o Fundeb e, na última coluna o percentual executado em relação à receita de impostos.

Tabela 12 - Valor das despesas com MDE em 2012. Em R\$ milhares

UF	Despesas típicas de MDE	Despesas consideradas para fins de limite (ajuste complementação e Fundeb municípios)	% da receita de impostos
AC	665.507	774.317	26,98
AL	869.318	1.197.275	25,20
AM	1.547.981	1.812.602	25,07
AP	800.874	889.598	32,14
BA	3.797.790	4.485.439	25,90
CE	2.203.667	3.112.709	28,51
DF	2.940.514	2.933.954	27,36
ES	1.557.120	2.136.090	28,58
GO	2.353.635	2.891.779	25,00
MA	1.755.352	1.994.036	25,31
MG	9.654.242	10.130.666	32,23
MS	1.768.151	2.013.491	35,48
MT	1.482.302	1.474.764	27,68
PA	2.323.197	2.556.811	25,18
PB	1.204.862	1.477.774	25,09
PE	2.651.760	3.336.399	25,16
PI	927.338	1.208.340	25,46
PR	5.330.302	5.600.485	30,93
RJ	4.863.252	7.119.570	25,23
RN	1.110.591	1.478.718	27,66
RO	842.360	1.040.092	25,97
RR	429.803	521.234	26,51
RS	5.353.801	6.064.808	29,91
SC	3.009.802	3.473.968	28,88
SE	832.679	1.204.843	25,87
SP	24.904.940	28.421.689	30,12
TO	876.855	1.041.977	25,32

Fonte: Siope

VI.1 Não é possível atestar que as informações prestadas pelos entes federados no Siope refletem os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino

212. Tendo em vista a atuação prioritária dos estados e do Distrito Federal no ensino médio, foram realizadas, apenas para esses entes federados, análises comparativas dos dados obtidos do Siope com aqueles obtidos de outras fontes de dados no intuito de verificar a confiabilidade das informações por eles prestadas ao FNDE, via Siope, em relação à execução de suas despesas.

VI.1.1 Critério

213. A fiscalização e a atestação da correta aplicação em MDE deve ocorrer, sobretudo na atuação dos tribunais de contas nacionais, segundo parâmetros, critérios e procedimentos minimamente homogêneos, auditáveis, comparáveis, replicáveis e objetivos.

VI.1.2 Situação encontrada

214. A primeira análise foi feita no Demonstrativo da Função Educação, onde estão listadas as despesas liquidadas na Função Educação (código 12, conforme classificação estabelecida na Portaria SOF 42/1999).

215. As despesas liquidadas na Função Educação dos estados e do Distrito Federal foram extraídas dos demonstrativos do Siope, referentes ao exercício de 2012, e comparadas com os dados da execução das despesas por função/subfunção do Relatório Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), previsto no art. 52, II, 'c' da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Apenas para o estado de Alagoas não foram observadas divergências entre os demonstrativos dos dois sistemas (ver Tabela 13).

Tabela 13 - Divergência entre os valores das despesas liquidadas do demonstrativo do Siope e o demonstrativo da execução das despesas da função educação do RREO, no exercício 2012.

Em R\$ mil milhares

UF	Siope (a)	RREO Anexo II da LRF (b)	Diferença (c)=(a)-(b)	Varição do Siope em relação ao RREO (%) (c)/(b)
AC	788.184	762.413	25.771	3
AL	842.861	842.861	0	0
AM	1.582.514	1.514.934	67.580	4
AP	825.206	759.978	65.228	9
BA	4.021.734	3.413.716	608.018	18
CE	2.271.781	2.297.329	-25.548	-1
DF	5.296.984	3.213.197	2.083.787	65
ES	1.671.110	1.188.196	482.914	41
GO	2.487.977	2.614.876	-126.899	-5
MA	1.778.574	1.691.305	87.269	5
MG	10.162.248	6.454.745	3.707.503	57
MS	1.889.886	1.079.825	810.061	75
MT	1.564.356	1.365.069	199.287	15
PA	2.484.685	2.283.649	201.036	9
PB	1.094.950	1.274.900	-179.950	-14
PE	2.963.461	2.700.894	262.567	10
PI	1.012.157	952.627	59.530	6
PR	5.767.566	5.880.331	-112.765	-2
RJ	5.523.748	7.610.507	-2.086.759	-27
RN	1.179.092	1.368.557	-189.465	-14
RO	899.796	872.679	27.117	3
RR	441.258	438.713	2.545	1
RS	5.699.985	2.862.607	2.837.378	99
SC	3.447.796	2.464.329	983.467	40
SE	902.953	781.000	121.953	16
SP	27.320.984	23.981.650	3.339.334	14
TO	974.044	893.865	80.179	9
Total	94.895.890	81.564.755	13.331.135	16

Fonte: Siope e SISTN

Elaboração: TCU/Secex Educação

Nota: Os dados do RREO estão disponíveis no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN), publicados pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no sítio eletrônico https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp.

216. Há cerca de R\$ 13,3 bilhões informados a mais no Siope do que no demonstrativo RREO, disponível no SISTN. Se a comparação for realizada para o exercício de 2011 as diferenças totalizam R\$ 19,1 bilhões. A seguir, serão apresentados lançamentos que ajudam a explicar diferenças apontadas na Tabela 13.

- DF: aproximadamente R\$ 2 bilhões de despesas do orçamento da União no Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) na área de educação computadas como despesas do DF;
- RS: R\$ 2,1 bilhões referentes a despesas intragovernamentais com contribuições ao instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (cobertura do déficit financeiro);
- MG: R\$ 2,5 bilhões na rubrica 319099 - Outras Desp. com Pessoal e Encargos Sociais e R\$ 500 milhões na natureza de despesa 339000 - Outras despesas correntes. Informadas no Siope e não contam na função educação no demonstrativo do SISTN; e

- RJ: (diferença a menor no Siope) aproximadamente R\$ 2,1 bilhões referentes à despesas com contribuições, natureza de despesa 337041, modalidade de aplicação 70 - Transferências a Instituições Multigovernamentais, que foram computados nos demonstrativos do SISTN e de planilha encaminhada pelo TCE/RJ e não constam das despesas do Siope.

217. Segundo o FNDE, esses lançamentos são de conhecimento do Fundo e que o Siope emitiu críticas de preenchimento que apontavam para a necessidade de revisões e acertos. As inserções dessas despesas, contudo, ocorreram por decisão do Poder Executivo de cada estado, responsável pelas informações prestadas, pois os dados são declaratórios. O FNDE acrescenta ainda que há diferenças na metodologia de consolidação dos dados e nos prazos para apresentação das informações no Siope e no SISTN (Prazos: Siope - municípios, 30 de abril, e estados, 31 de maio de cada exercício, de acordo com o art. 51, § 1º, I e II, da LRF; SISTN - 30 de junho, conforme o art. 51 da LRF). Assim, por esses fatores, não há como assegurar que os dados no SISTN guardem conformidade com os do Siope. (peça 52, item 17, fls. 40-44)

218. A equipe de auditoria não vislumbra a possibilidade que a reduzida diferença entre os prazos de apresentação dos dados do Siope e o SISTN seja a explicação para a discrepância identificada entre os demonstrativos. Ademais, as informações extraídas tanto do Siope quanto do SISTN são da execução orçamentária da Função Educação como um todo sem que tenham sido realizados outros processamentos nos dados.

219. Existem, sim, divergências no entendimento que tipo de despesas seriam passíveis de serem incluídas no conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino e também no método de cálculo adotado pelos tribunais de contas estaduais para obtenção do percentual de aplicação de recursos em MDE. Segundo notas explicativas apresentadas pelos entes da federação quando do preenchimento das informações no Siope, os tribunais de contas dos estados de Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Rio Grande do sul, Santa Catarina e Sergipe adotam método diverso daquele do Siope. Em função das discrepâncias apontadas na tabela 13 e tendo em vista que a maioria dos estados apresenta percentual de execução das despesas com MDE próximo ao limite mínimo de 25%, caso estejam sendo computadas despesas indevidas no SIOPE existe a possibilidade de que alguns estados não estejam cumprindo o limite de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal.

220. Cabe esclarecer que compete aos tribunais de contas estaduais e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal a verificação do cumprimento desses limites e que o método e os procedimentos de auditoria dos demonstrativos são próprios de cada corte de contas. Constata-se a necessidade do estabelecimento de mecanismos de validação e conferência dos dados no Siope, sobretudo no tocante as despesas executadas.

VI.1.3 Conclusão

221. As informações sobre despesas relacionadas à MDE prestadas pelos estados e pelo Distrito Federal no Siope e no RREO são divergentes, em alguns casos, substancialmente diferentes. Considerando que em muitas dessas unidades federadas o patamar de despesas é limítrofe ao mínimo estabelecido pela Constituição Federal, eventuais erros na apropriação das despesas em MDE podem implicar descumprimento da obrigação constitucional.

222. Compete aos tribunais de contas estaduais e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal verificar o cumprimento do mínimo de gastos vinculados à MDE e uma adequada atestação pelo sistema de controle externo é essencial à credibilidade das informações prestadas pelos poderes executivos. Inobstante isso, FNDE e STN devem ampliar o diálogo e estabelecer parcerias efetivas no sentido de circularizar as informações prestadas à União e verificar sua consistência e veracidade.

223. Existe risco concreto de estar ocorrendo descumprimento à prescrição do art. 212 da Constituição Federal em diversas Unidades da Federação.

VI.1.4 Proposta de encaminhamento

224. **Determinar** ao MEC e ao Ministério da Fazenda que apresentem a esta Corte, em 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, plano de ação indicando etapas,

prazos e responsáveis para o estabelecimento de sistemática visando ao incremento da consistência e compatibilidade das informações prestadas por estados e o Distrito Federal no Siope e no SISTN quanto às despesas alocadas na Função Educação e consideradas para fins de MDE.

225. **Dar conhecimento** da presente análise aos titulares do controle externo nos estados e no Distrito Federal, quais sejam, as assembleias legislativas estaduais e à Câmara Legislativa do Distrito Federal para a adoção das providências cabíveis.

226. **Sugerir** à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) que modele, coordene e elabore processo de revisão de pares entre os tribunais de contas dos estados e do Distrito Federal no sentido de identificar as melhores práticas de auditoria e atestação das despesas relacionadas à MDE.

VI.2 A despesa de pessoal informada pelos entes federados no Siope não pode ser atestada como fidedigna quando comparada com as informações provenientes de outras fontes de dados

VI.2.1 Critério

227. O art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb) estabelece que no mínimo 60% dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. O parágrafo único do referido artigo, define os conceitos de remuneração, profissionais do magistério da educação e efetivo exercício:

‘Parágrafo único. Para os fins do disposto no *caput* deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.’

VI.2.2 Situação encontrada

228. Das despesas dos estados e do Distrito Federal em educação, mais de 70% referem-se ao pagamento de pessoal.

229. No intuito de verificar a fidedignidade dos dados sobre despesa com profissionais do magistério no Siope, as informações constantes desse sistema foram comparadas com as despesas da massa salarial informadas pelas secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal ao Ministério do Trabalho e Emprego, na Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

230. Foram analisadas as despesas relativas ao exercício de 2011, pois, quando da realização desse procedimento pela equipe de auditoria, o FNDE ainda não tinha disponibilizado os dados do Siope do exercício de 2012 de forma detalhada por conta contábil.

231. Tabela 14 apresenta as despesas de pessoal informadas no Siope e o montante da massa salarial e quantidades de vínculos empregatícios informados na Rais.

Tabela 14 - Valores da despesa de pessoal informada no Siope e o montante da massa salarial e quantidades de vínculos empregatícios informados na Rais, em 2011. Em R\$ mil

UF	Siope (a)	Rais (b)	Diferença (c)=(a)-(b)	Varição do Siope em relação à Rais (%) (c)/(b)	Vínculos (quantidade)
AC	415.438	406.615	8.823	2	18.946
AL	353.783	241.330	112.453	47	13.966
AM	719.239	593.806	125.433	21	40.862
AP	480.545	N/D	-	-	-
BA	1.940.712	1.426.460	514.252	36	54.982
CE	1.164.399	933.969	230.430	25	46.453
DF	3.094.570	2.914.644	179.926	6	46.465
ES	667.380	N/D	-	-	-
GO	1.546.031	1.294.816	251.215	19	64.239
MA	1.038.883	900.472	138.411	15	43.554
MG	4.621.726	3.866.761	754.965	20	235.283
MS	711.612	638.693	72.919	11	27.009
MT	895.370	742.583	152.787	21	69.177
PA	1.449.854	1.141.602	308.252	27	46.865
PB	662.617	N/D	-	-	-
PE	1.232.090	1.039.063	193.027	19	61.081
PI	661.070	538.487	122.583	23	34.196
PR	3.677.974	2.798.066	879.908	31	123.824
RJ	2.865.732	1.785.301	1.080.431	61	99.220
RN	855.545	N/D	-	-	-
RO	506.121	N/D	-	-	-
RR	249.002	N/D	-	-	-
RS	1.876.617	1.779.499	97.118	5	104.785
SC	1.293.451	929.791	363.660	39	51.509
SE	639.000	595.256	43.744	7	21.712
SP	11.930.088	N/D	-	-	-
TO	581.837	443.706	138.131	31	15.116

Fonte: Siope e Rais 2011.

Elaboração: TCU/SecexEducação

232. Nos estados em que foi possível efetuar a comparação dos dados, os registros do Siope superam os valores informados na Rais em cerca de R\$ 5,77 bilhões.

233. Tendo em vista que a Lei 11.494/2007 estabelece que 60% dos recursos do Fundeb serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, na Tabela 15 foram comparadas as informações do Censo Escolar 2012 sobre o quantitativo de docentes atuando em sala de aula em cada estado e no Distrito Federal com o quantitativo de professores pertencentes aos respectivos quadros de pessoal, conforme dados da Rais 2012 ou das informações encaminhadas pelos tribunais de contas estaduais (grifo nosso).

Tabela 15 - Valores do Fundeb pagos pelos estados e pelo DF aos profissionais do magistério e o percentual em relação ao total da despesa executada (despesa liquidada), em 2012. Em R\$ mil

UF	Despesa pessoal Fundeb - Siope	Quantitativo de professores	
		Censo Escolar	Rais ou Secretaria de Educação
AC ¹	385.640	6.586	11.138
AL	385.525	6.118	
AM ¹	657.570	15.193	39.520
AP	310.751	6.614	
BA ²	1.803.338	37.737	39.821
CE	870.122	17.973	
DF ¹	1.431.341	19.068	33.278
ES ²	684.390	13.953	20.769
GO ¹	1.526.307	19.547	34.046
MA ¹	1.096.253	19.429	36.934
MG ¹	3.834.421	91.593	183.021
MS	727.298	10.869	
MT ¹	928.873	17.756	23.023
PA ¹	1.598.488	16.912	25.568
PB	666.517	17.103	
PE ²	1.111.061	25.999	44.163
PI ²	383.637	13.992	16.472
PR ¹	2.594.738	50.233	68.385
RJ ¹	2.408.760	43.577	53.317
RN ¹	617.109	9.307	18.643
RO ¹	389.091	8.319	
RR	245.601	4.019	
RS ²	2.169.467	49.381	70.917
SC ¹	1.390.652	24.694	35.652
SE ²	462.531	7.417	12.345
SP ²	9.030.265	170.979	260.124
TO ²	489.697	7.606	14.063

Fonte: Siope, Censo Escolar, Rais e secretarias de educação.

Notas:

¹ Quantitativo de professores calculados conforme informação da Rais.

² Quantitativo de professores informados pelas secretarias de educação ao TCE.

Elaboração: TCU/SecexEducação.

234. Considerando os estados em que foram obtidos os dados do censo escolar e da Rais, existem aproximadamente 380 mil professores da educação básica que, tomado como referência o Censo Escolar, não estariam atuando em sala de aula. Possivelmente, parcela desses professores está atuando em atividades de supervisão e coordenação pedagógica, situação que permite o enquadramento das despesas com esse pessoal na cota de 60% do Fundeb. No entanto, conforme se viu no item IV.1 (Tabela 6), existem professores que não atuam em nenhuma das atividades previstas no art. 22, parágrafo único, da Lei 11.494/2007, e cujos salários não poderiam ser contabilizados na cota de 60% do Fundeb.

VI.2.3 Conclusão

235. As informações prestadas pelos estados e pelo Distrito Federal no Siope para fins de verificação de aplicação do percentual mínimo de 60% dos recursos do Fundeb em remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública não puderam ter sua fidedignidade atestada por meio da comparação com outras fontes de dados.

236. Há possibilidade de que as despesas com profissionais do magistério cedidos a outros órgãos e que não desempenham as atividades relacionadas no art. 22, parágrafo único, II, da Lei 11.494/2007, estejam indevidamente sendo contabilizadas na cota de 60% do Fundeb, bem assim indevidamente consideradas como de MDE.

237. Compete aos tribunais de contas estaduais e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal verificar o cumprimento do mínimo de gastos vinculados à MDE e uma adequada atestação pelo sistema de controle externo é essencial à credibilidade das informações prestadas pelos poderes executivos. Inobstante isso, FNDE e Ministério do Trabalho devem ampliar o diálogo e estabelecer parcerias efetivas no sentido de circularizar as informações prestadas à União e verificar sua consistência e veracidade.

238. Existe risco concreto de estar ocorrendo descumprimento à prescrição do art. 212 da Constituição Federal em diversas Unidades da Federação e do art. 22 da Lei 11.494/2007.

VI.2.4 Proposta de encaminhamento

239. **Determinar** ao MEC que apresente a esta Corte, em 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para o estabelecimento de sistemática para o incremento da consistência das informações prestadas por estados e Distrito Federal no Siope quanto ao cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb).

240. **Dar conhecimento** da presente análise aos titulares do controle externo nos estados e no Distrito Federal, quais sejam, as assembleias legislativas estaduais e à Câmara Legislativa do Distrito Federal para a adoção das providências cabíveis.

241. **Sugerir** à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) que modele, coordene e elabore processo de revisão de pares entre os tribunais de contas dos estados e do Distrito Federal no sentido de identificar as melhores práticas de auditoria e atestação das despesas que podem ser incluídas no limite previsto no *caput* do art. 22 da Lei 11.494/2007.

VI.3 Os gastos segregados para o ensino médio no Siope apresentam distorções em relação à execução orçamentária

VI.3.1 Critério

242. Os recursos do Fundeb só podem ser aplicados pelos estados e municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme determina art. 60, IV, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ou seja, os estados só poderão aplicar os recursos do fundo no ensino fundamental e médio e os municípios no ensino fundamental e na educação infantil.

243. Para os estados e municípios que alocam os recursos do Fundeb somente na subfunção 368 - Educação Básica, haverá dificuldade em verificar a ocorrência de aplicação dos recursos do Fundo em etapas de ensino não prioritárias, o que é vedado pela Constituição Federal.

244. O art. 11, V, da LDB também estabelece que os municípios ofertarão

‘a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.’

VI.3.2 Situação encontrada

245. Foram comparadas as despesas classificadas na subfunção 362 - Ensino Médio no Siope com as do RREO e com as informações apresentadas pelas secretarias de educação. Com essa análise buscou-se verificar se os dados do Siope possibilitam a apuração dos gastos por etapa de ensino e a coerência desses gastos com a execução orçamentária dos estados e do DF (ver Tabela 16).

Tabela 16 - Consolidação da despesa liquidada em 2012, na subfunção 362 - Ensino Médio, por unidade da federação. Em R\$ mil

UF	Siope	SISTN - RREO	Valores informados pelos Tribunais de Contas
AC	137.970	21.449	N/D
AL	14.326	114.144	N/D
AM	557.233	531.876	N/D
AP	87.697	80.809	87.697
BA	1.563.437	40.663	54.895
CE	1.515.996	148.731	148.657
DF	416.319	480.826	420.830
ES	714.409	-	-
GO	611.973	6.944	9.230
MA	993.038	-	-
MG	1.614.124	1.192.697	1.314.781
MS	696.938	10.168	9.180
MT	307.072	902	902
PA	838.108	771.700	852.342
PB	153.620	105.023	27.160
PE	596.503	654.358	N/D
PI	634.499	496.440	545.889
PR	986.587	-	1.492.905
RJ	1.872.245	1.630.894	2.002.857
RN	337.150	283.066	334.151
RO	177.516	2.060	2.060
RR	88.400	74.141	N/D
RS	1.243.124	2.582	2.582
SC	654.387	452.508	511.181
SE	456.573	329.302	386.504
SP	11.016.341	73.550	N/D
TO	320.759	-	N/D
Total geral	28.606.341	7.504.832	-
	Diferença	21.101.509	-

Fonte: Siope/SISTN/TCEs

246. De acordo com os dados do Siope, foram investidos aproximadamente R\$ 28 bilhões no ensino Médio em 2012. No entanto, nos valores alocados na subfunção 362, segundo o demonstrativo do SISTN, apura-se somente R\$ 7,5 bilhões, o que gera uma diferença de R\$ 20,5 bilhões. Em quatro unidades da federação não houve valor alocado na subfunção 362 - Ensino Médio.

247. Parte significativa dos recursos da educação foi consignada na Subfunção 368 - Educação Básica. No preenchimento dos dados do Siope, os gestores aparentemente rateiam as despesas no intuito de alocá-las nas etapas de ensino referentes à educação básica (infantil, fundamental e médio), segundo o número de matrículas em cada etapa.

248. A subfunção 368 - Educação Básica foi criada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), mediante Portaria SOF 54, de 4/7/2011, que alterou o anexo da Portaria MOG 42/1999, tendo efeitos a partir do orçamento de 2012. A criação da referida subfunção acarreta dificuldades em termos de transparência da execução das despesas da educação, dificultando as apurações por parte do Inep e do FNDE referentes aos investimentos por etapa de ensino.

249. Existem subfunções vinculadas a cada uma das etapas da educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. A alocação de recursos referentes a cada uma daquelas subfunções na subfunção Educação Básica gera impacto na apuração dos limites de MDE nos municípios, e na execução das despesas do Fundeb para os estados e municípios.

250. Ademais, esses problemas de consistência têm consequências sobre o cálculo de dois importantes indicadores de investimento público usualmente utilizados em educação e calculados pelo Inep: (i) investimento total e (ii) investimento direto (dados de 2011 na Tabela 17). Segundo Maciel, 2011¹:

- investimento total: é a soma dos recursos aplicados pelo setor público (União, estados e municípios) em educação, inclusive a estimativa para aposentadoria futura do pessoal atualmente ativo no setor educacional, pagamento de bolsa de estudo, financiamento estudantil e transferências para entidades privadas.
- investimento direto: é a soma dos recursos aplicados pelo setor público (União, estados e municípios) em educação, exclusive a estimativa de aposentadoria futura, pagamento de bolsa de estudo, financiamento estudantil e transferências para entidades privadas.

Tabela 17 - Investimento público total e direto em educação desagregado por natureza de despesas, em 2011, em R\$ mil

Investimento	Investimento público total (1) e (2)	% do investimento público total em relação à natureza de despesas	Investimento público direto (3)	% do investimento público direto em relação à natureza de despesas
Total	253.752.229	100,0	215.441.548	100,0
Despesas Correntes	238.919.831	94,2	200.609.150	93,1
Pessoal ativo	135.411.013	53,4	135.411.013	62,9
Encargos sociais	14.950.593	5,9	14.950.593	6,9
Pessoal inativo	27.082.203	10,7	-	-
Bolsa de Estudos	2.340.091	0,9	-	-
Crédito Educativo	1.835.373	0,7	-	-
Pesquisa e desenvolvimento	2.661.324	1,0	-	-
Outras Despesas Correntes	50.247.545	19,8	50.247.545	23,3
Transferências ao setor privado	4.391.691	1,7	-	-
Despesas de Capital	14.832.398	5,8	14.832.398	6,9

Fonte: Inep

Notas: Não foram incluídas despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional. Para o investimento público total em educação foram consideradas as seguintes naturezas de despesas: pessoal ativo, estimativa para complemento da aposentadoria futura do pessoal ativo, encargos sociais, bolsas de estudo, financiamento estudantil, outras despesas correntes, despesas de capital, pesquisa e desenvolvimento, outras transferências correntes e de capital ao setor privado. Para o investimento público direto foram consideradas as seguintes naturezas de despesas: pessoal ativo, encargos sociais, outras despesas correntes, despesas de capital e pesquisa e desenvolvimento.

251. Com base nos dados da Tabela 18, é possível observar que, em 2011, a despeito da prevalência do investimento público direto em educação no ensino fundamental (R\$ 126 milhões), é no ensino superior público que cada estudante brasileiro mais recebe, em média, investimento do estado (mais do que duas vezes os estudantes do ensino fundamental e quase cinco vezes mais do que os estudantes do ensino médio).

Tabela 18 - Investimento público direto em educação como % do PIB por esfera de governo, em 2011, em R\$ mil

	Educação infantil	Ensino fundamental	Ensino médio	Ensino superior	Total
Brasil	18.992.059	125.624.613	37.210.960	36.275.241	218.102.872
Federal	541.619	12.806.192	6.421.284	24.914.682	44.683.777
Estadual	856.499	47.691.922	29.702.388	10.434.218	88.685.027
Municipal	17.593.941	65.126.498	1.087.288	926.341	84.734.068
Investimento público direto por estudante	3,778	8,742	4,212	20,690	4,916

¹ Inep/MEC - Texto para discussão 34 – Metodologia para o cálculo do indicador "Investimento Público em Educação em relação ao PIB" de 2000 a 2010 - Willians Kaizer dos Santos Maciel

Investimento público direto como % do PIB	0,5	3,1	0,9	0,9	5,3
-------------------------------------------	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: Inep/MEC

252. Os dados apresentados na Tabela 19 permitem verificar que, apesar da alta prevalência do investimento público direto em educação no ensino superior público, por estudante, a série histórica 2000-2010 demonstra evolução do percentual do investimento público direto para as outras etapas de ensino, notadamente os ensinos fundamental e médio.

Tabela 19 - Série histórica do investimento público direto em educação como % do relação ao PIB

Ano	Educação infantil	Ensino fundamental	Ensino médio	Ensino superior	Total
2000	0,3	2,4	0,5	0,7	3,9
2001	0,3	2,4	0,6	0,7	4,0
2002	0,3	2,6	0,4	0,8	4,1
2003	0,3	2,3	0,5	0,7	3,9
2004	0,3	2,4	0,5	0,7	3,9
2005	0,3	2,5	0,4	0,7	3,9
2006	0,3	2,7	0,6	0,7	4,3
2007	0,4	2,9	0,6	0,7	4,5
2008	0,4	3	0,7	0,7	4,7
2009	0,4	3,2	0,7	0,7	5,0
2010	0,4	3,1	0,8	0,8	5,1

Fonte: INEP/MEC - Texto para discussão 34 - Metodologia para o cálculo do indicador 'Investimento Público em Educação em relação ao PIB' de 2000 a 2010 - Willians Kaizer dos Santos Maciel.

253. O cálculo do investimento público direto por estudante de ensino médio é apresentado na Tabela 20.

Tabela 20 - Investimento público direto por estudante do ensino médio, em 2011.
Matrículas das redes federal, estaduais e municipais.

Matrículas (todas as redes públicas de ensino médio)					
Ensino médio, normal/magistério e integrado	EJA presencial - ensino médio	Educação profissional	Educação especial - EJA presencial	Educação especial	Total ensino médio
7.378.660	1.013.837	433.632	6.626	934	8.833.689
Investimento público direto (R\$)					37.210.960.000,00
Investimento público direto por estudante (R\$/estudante)					4.212,39

Fonte: Inep/MEC

Nota: Considerando apenas a rede federal de ensino médio, o investimento público direto por estudante, em 2011, foi de R\$ 30.134,99 (R\$ 6.421.284.000,00 em investimento direto federal divididos por apenas 213.084 matrículas).

Elaboração: TCU/SecexEducação

254. Segundo dados da publicação da Organização para cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) denominada *Education at a Glance* 2013 (fl. 174), que significa 'uma olhada na educação', em tradução livre, o gasto anual médio por aluno no ensino médio no Brasil, convertido em dólares americanos pelo conceito a Paridade do Poder de Compra (PPP), em 2010, foi de US\$ 2.148,00 (cerca de R\$ 3.025,00), contra um gasto médio anual de US\$ 9.322,00 entre os países da OCDE.

255. Mesmo que, por hipótese, fosse considerado que R\$ 4.212,39 (US\$ 2.871,39) gastos em 2011 tivessem sido gastos em 2010, o Brasil só superaria a Turquia (US\$ 2.470). O valor de R\$ 4.212,39 foi convertido em dólares americanos pelo critério da OCDE conforme cálculos demonstrados no Apêndice D.

256. É relevante calcular de forma segregada o investimento público direto por estudante do ensino médio para as redes estaduais, que concentravam, em 2011, 97% das matrículas das redes públicas dessa etapa de ensino. Assim, computando somente as matrículas no ensino médio das redes estaduais e o dispêndio estadual, o investimento público direto estadual por estudante cai para cerca de R\$ 3.500,00, conforme Tabela 21. Pode-se dizer, portanto, que, apesar de o investimento público direto brasileiro no ensino médio ter sido de R\$ 4.212,39, em 2011, 97% dos alunos matriculados nessa etapa nas redes públicas tiveram investidos diretamente apenas R\$ 3.500,00 em sua educação.

Tabela 21 - Investimento público direto por estudante do ensino médio, em 2011.

Matrículas das redes estaduais.

Matrículas (redes públicas estaduais de ensino médio)					
Ensino médio, normal/magistério e integrado	EJA presencial - ensino médio	Educação profissional	Educação especial - EJA presencial	Educação especial	Total ensino médio
7.182.888	989.720	313.687	2.987	642	8.489.924,00
Investimento público direto (R\$)					29.702.388.000,00
Investimento público direto por estudante (R\$/estudante)					3.498,55

Fonte: Inep/MEC.

Nota: Foram consideradas apenas as matrículas das redes educacionais estaduais e os investimentos dessas unidades federadas.

Elaboração: TCU/SecexEducação

VI.3.3 Conclusão

257. Caso os entes da federação adotem indiscriminadamente a subfunção 368 na elaboração de seus orçamentos, os órgãos de controle e o FNDE encontrarão dificuldades no acompanhamento da execução dos recursos do Fundeb. As dificuldades que se apresentam com a criação da subfunção 368 se estendem à consolidação dos dados em séries históricas e à realização de estudos e acompanhamento de indicadores realizados pelo Inep. Toda a sistemática do Fundeb está voltada para a distribuição dos recursos por matrícula e em valores diferenciados por etapa de ensino.

VI.3.4 Proposta de encaminhamento

258. **Recomendar** à SOF que estude a possibilidade de alteração do título da subfunção 368 - Educação Básica, em conjunto com expedição de orientações às unidades gestoras, de modo a evidenciar que essa subfunção apenas deva ser utilizada para classificar despesas que não se limitam a única etapa ou modalidade de ensino e que, como regra, as despesas devem ser classificadas nas subfunções relacionadas a cada etapa/modalidade de ensino.

VI.4 Requisitos de qualidade e parâmetros de custos incipientes dificultam a adequada alocação dos recursos da educação

259. A educação integra o seletivo grupo de políticas públicas às quais é reservado um percentual mínimo de recursos para aplicação obrigatória. A alocação desses recursos deve ser orientada de modo que os estudantes residentes em qualquer parte da federação brasileira tenham acesso um sistema de ensino com padrão mínimo de qualidade.

VI.4.1 Critério

260. Do ponto de vista do financiamento, nos termos do art. 212 da Constituição Federal, estados, Distrito Federal e municípios devem aplicar no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Uma parte desses recursos, ao menos por determinado prazo (2007-2020), deve ser especificamente destinada ao financiamento da educação básica com complementação da União, conforme art. 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal:

‘Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (...);

(...)

III - (...) a lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica (...);

(...)

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (...);

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do *caput* deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação (...).’

261. O Fundeb - regulamentado pela Lei 11.494/2007 e pelo Decreto 6.253/2007 - é um fundo formado, quase na totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios.

262. Adicionalmente, conta, eventualmente, com complementação da União para os estados que se enquadram nas condições do art. 60, V, do ADCT, ou seja, quando os recursos disponíveis para aplicação em seus sistemas de ensino não alcançar o valor por aluno mínimo definido nacionalmente.

263. A educação básica ainda conta com recursos adicionais diretamente distribuídos a estados e municípios a título de transferências obrigatórias e voluntárias da União, para custeio de material didático, transporte, alimentação, equipamentos, dentre outros.

264. Do ponto de vista da qualidade do ensino público, a LDB traz, em seu art. 4º, IX, dispositivo específico para a educação básica:

‘Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

(...)

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.’

265. Trata-se de detalhamento de requisitos contidos na Constituição Federal, a qual dispõe de padrões de qualidade nos arts. 206 e 211, conforme transcrição abaixo:

‘Art. 206 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VII- garantia de padrão de qualidade;

(...)

Art. 211 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§1º A União (...) exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.’

266. Os padrões mínimos de qualidade são, portanto, fator essencial para a definição de um custo mínimo nacional por aluno e, portanto, elemento essencial a orientar a complementação da União no financiamento da educação básica.

VI.4.2. Situação encontrada

267. A presente análise concentra-se nos recursos repassados aos estados, pois, em 2012, 85% das matrículas totais do ensino médio e 97% das matrículas da rede pública estavam concentradas nas redes estaduais.

268. Desde a implantação do Fundeb, em 2007, os recursos destinados ao fundo tiveram aumento de 123%, enquanto as matrículas totais da educação básica cresceram 21%, até 2012, conforme se observa na Tabela 22. Considerando que, embora existam fontes adicionais de financiamento amparadas em outros programas, o Fundeb é a mais relevante fonte de custeio da educação básica, pode-se, de imediato, apontar significativo aumento do investimento público em educação por estudante nesse período.

Tabela 22 - Número de matrículas e recursos do Fundeb, de 2007 a 2012.

Ano	Matrículas totais	Recursos ajustados (R\$)
2007	35.454.920	48.231.192.722
2008	40.186.199	64.896.222.189
2009	45.279.931	73.957.958.272
2010	44.630.305	87.403.800.681
2011	43.529.919	99.927.419.184
2012	42.729.758	107.621.009.883

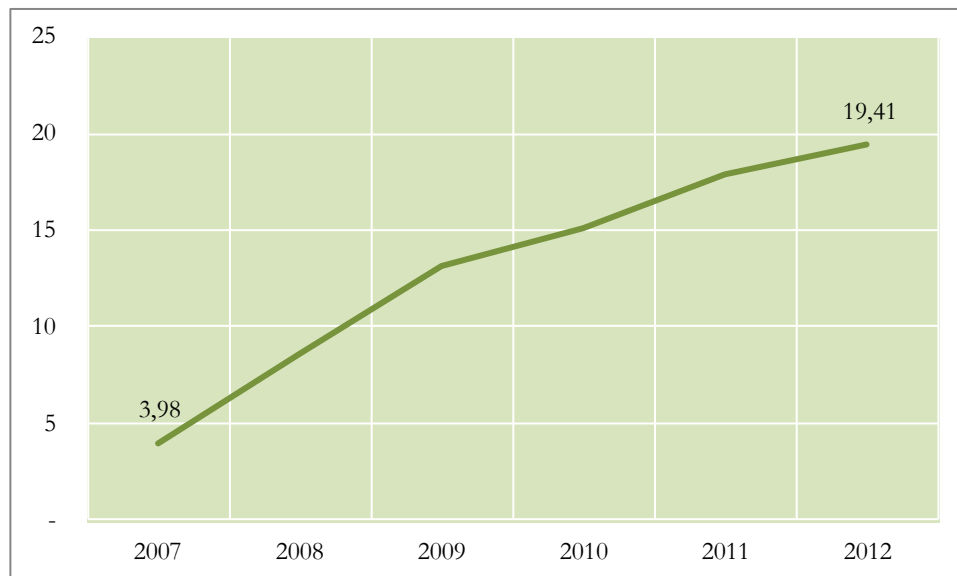
Fonte: FNDE.

Nota: Ajustes previstos no art. 6º, § 2º, e art. 15, parágrafo único, da Lei nº 11.494/2007.

269. O advento do Fundeb foi particularmente importante para a melhoria do financiamento do ensino médio, pois os estados passaram a contar com fonte regular de financiamento dessa etapa educacional. A política de financiamento anterior, baseada no Fundef, destinava recursos apenas para o ensino fundamental.

270. De 2007 a 2012, as estimativas anuais de receitas para distribuição de recursos do Fundeb no ensino médio saltaram de R\$ 3,9 bilhões para R\$ 19,4 bilhões, variação de 398%, como apresentado na Figura 10. Em 2013, houve um aumento para R\$ 22,1 bilhões. As matrículas nessa etapa tiveram elevação de 5 milhões para 8,3 milhões em 2012 (variação de 66%).

Figura 10 - estimativas anuais de receitas para a distribuição de recursos do Fundeb, referente aos anos de 2007 a 2012. Em R\$ bilhões, nominais



Fonte: FNDE/MEC

271. Apesar de os dados apresentados revelarem substancial incremento nos recursos destinado à Educação, via Fundeb, a ausência de um referencial que defina o quanto deve ser gasto por aluno para o alcance de um ensino de qualidade não permite um juízo balizado da suficiência ou insuficiência dos valores repassados. Os padrões nacionais de qualidade para o ensino suprem essa lacuna. Apesar dessa importância, contudo, eles nunca foram formalmente explicitados.

272. A Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE), com base no art. 9º, § 1º, 'a', 'b' e 'g', da Lei 4.024/1961, encorajou a definição de padrões mínimos de qualidade para a

educação básica ao aprovar o Parecer CNE/CEB 8, de 5/5/2010, com parâmetros para a educação infantil (creche e pré-escola), para o ensino fundamental (anos iniciais e finais; educação do campo, anos finais e iniciais) e para o ensino médio.

273. As matrizes de custos para cada nível/etapa de ensino contemplam, segundo o CNE, os insumos iniciais necessários à garantia da disponibilidade de condições para o desenvolvimento do processo de aprendizagem dos alunos, consubstanciados em instalações prediais, equipamentos e material permanente, pessoal docente/de gestão e itens de despesas correntes necessários à manutenção das atividades escolares.

274. O parecer baseia-se no conceito de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), formulado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, rede que articula mais de duzentas entidades da sociedade civil, segundo a qual os valores de custeio per capita mensal, conforme o tipo de unidade escolar, são os apresentados na Tabela 23.

Tabela 23 - Valores mensais do CAQi, por etapa de ensino, de 2009 a 2012, em R\$.

Etapa/Modalidade	2009	2010	2011	2012
Creche	6.450,70	7.480,00	8.352,82	8.803,99
Pré-escola	2.527,76	2.930,00	3.400,64	3.584,32
Ensino fundamental - anos iniciais	2.396,44	2.772,00	3.273,12	3.449,91
Ensino fundamental - anos finais	2.347,20	2.727,00	3.188,10	3.360,30
Ensino médio	2.396,44	2.805,00	3.294,37	3.472,31
Educação no campo 1	4.415,37	5.110,00	5.738,58	6.048,54
Educação no campo 2	4.152,74	4.808,00	5.526,04	5.824,52

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

275. Segundo o MEC, o Parecer CNE/CEB 8/2010 ainda não foi homologado pelo Ministro da Educação pelas seguintes razões:

- necessidade de ampliar a discussão da matéria a ponto de permitir a instituição de conceito nacional de qualidade que supere a indicação de insumos, tendo em vista a possibilidade restrições de cunho pedagógico e orçamentário, considerada, ainda, a necessidade de abarcar as diversidades culturais e regionais brasileiras na concatenação dos conceitos de qualidade, padrões mínimos e custos;
- falta de correlação entre os insumos enunciados no modelo adotado e as metas estabelecidas para o Ideb;
- o modelo proposto para o CAQi teria por base padrão único de escola, sem considerar variação nas dimensões das escolas, as diversas modalidades de ensino e as diferentes propostas pedagógicas;
- desconsideração de estudos e padrões já desenvolvidos no âmbito do MEC, a exemplo dos referenciais do Levantamento de Situação Escolar (LSE), da construção de creches e pré-escolas, dentre outros;
- falta de memória de cálculo dos itens de custos considerados na composição do CAQi, dada a necessidade de avaliação de custos educacionais nas diferentes regiões do país;
- fragilidade na indexação dos custos avaliados a percentuais do PIB per capita, por comprometer a definição dos recursos correspondentes aos custos, e, conseqüentemente, a capacidade de alcance das metas estabelecidas, tendo em vista oscilações na atividade econômica;
- falta de legitimidade do modelo de padrões mínimos de qualidade proposto, enquanto pressuposto de nova forma de financiamento da educação básica, já que a implementação do CAQi implicaria aporte de recursos equivalentes a 10,4% do PIB, com necessidade de complementação de recursos pela União a todos os entes, o que suplantaria as condições pactuadas por meio da Lei do Fundeb.

276. O MEC reconhece a complexidade do tema e aponta para a necessidade de desenvolvimento de estudos adicionais a fim de embasar decisões alternativas, considerando:

- melhor definição e correlação dos conceitos de qualidade e padrões mínimos;
- definição de indicadores de qualidade para as diferentes etapas e modalidades da educação básica;
- estudo de viabilidade orçamentária;
- análise da viabilidade de vinculação do CAQi ao PIB *per capita*.

277. Dessa forma, o Parecer CNE/CEB 8/2010 foi restituído para reexame do CNE e, paralelamente, foram demandados ao Inep estudos referentes aos pontos mencionados no tópico anterior.

VI.4.3 Conclusão

278. Independentemente das controvérsias, a prolongada indefinição de padrões mínimos de qualidade de ensino, tal como preconizado no art. 4^a, IX, da LDB, reduz severamente a efetividade do estabelecimento do valor mínimo por aluno, que assegure um ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado.

279. Para além da eficiência alocativa dos recursos destinados à educação, o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade é peça essencial do pacto federativo como balizadora do direito que têm os estados ao cofinanciamento da União para proporcionar aos estudantes de suas redes de ensino um nível basilar e razoavelmente homogêneo de qualidade.

VI.4.4 Proposta de encaminhamento

280. **Determinar** ao MEC que apresente a esta Corte, em 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para a regulamentação de padrões mínimos de qualidade de ensino (art. 4^o, IX, da LDB) e definição, a partir desses padrões, de valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado (art. 60, V do ADCT).

VI.5 As transferências voluntárias efetuadas pelo MEC não beneficiam as redes que mais necessitam do apoio financeiro da União

VI.5.1 Critério

281. O Decreto 6.094/2007, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso), estabelece importante marco de cooperação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios em prol da melhoria da qualidade da educação básica.

282. O apoio da União ocorre mediante ações de assistência técnica ou financeira orientado, dentre outros critérios, pela possibilidade de incremento do Ideb e pela capacidade financeira do ente apoiado, conforme art. 8^o, § 2^o, do Compromisso.

283. Buscou-se analisar as transferências voluntárias realizadas pelo MEC aos estados e o Distrito Federal para o ensino médio, no período de 2010 a 2012, com o objetivo de verificar a aderência do apoio financeiro da União às redes públicas de ensino médio aos critérios de prioridade expressos no art. 8^o, § 2^o, do Decreto 6.094/2007, em particular o valor do Ideb.

284. O que se pretende, neste item, é verificar se as transferências voluntárias (ainda que não representem, em termos relativos, um volume expressivo de recurso no total gasto em educação), foram orientadas pelo critério de melhoria dos índices educacionais.

VI.5.2. Situação encontrada

285. As transferências voluntárias para o ensino médio representaram 11% dos recursos transferidos para os estados e o Distrito Federal no período, conforme se observa na Tabela 24. Na elaboração da tabela foram consideradas, também, as transferências legais e constitucionais, principalmente aquelas referentes ao Salário-educação e à complementação do Fundeb.

Tabela 24 - Transferências voluntárias da União para estados e Distrito Federal, de 2010 a 2012, em R\$ milhões

Transferências para estados e DF	2010	2011	2012	Total	%
Salário educação	3.368	3.954	4.718	12.040	37
Complementação FUNDEB	2.189	3.450	3.306	8.944	28
Alimentação escolar	1.147	1.140	1.130	3.417	11
Dinheiro Direto na Escola	589	543	687	1.820	6
Transporte escolar	22	13	19	53	0
Transferências voluntárias ensino médio	1.336	507	1.642	3.485	11
Demais Transferências voluntárias	589	361	1.746	2.696	8
Total	9.239	9.967	13.248	32.455	100

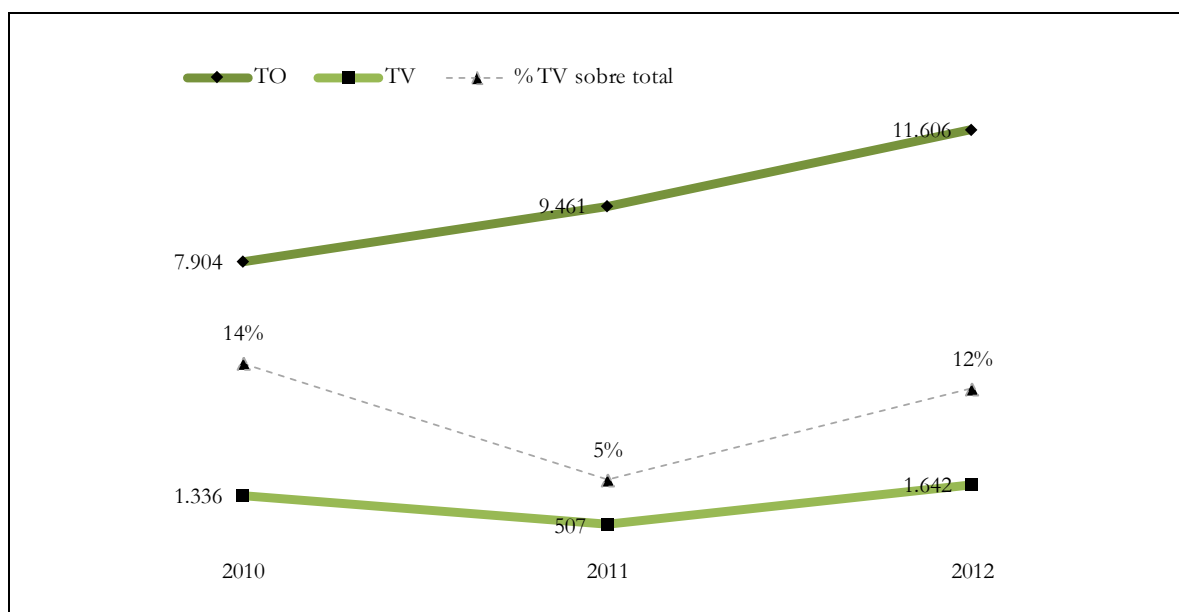
Fonte: Siga Brasil

Elaboração: TCU/SecexEducação

Nota: Para o cálculo do montante transferido para o ensino médio (R\$ 3,485 bilhões) foram utilizadas duas parcelas. A primeira, no valor de R\$ 2,461 bilhões corresponde às despesas liquidadas para as quais o plano interno da funcional programática indicava a transferência para esta etapa de ensino. A segunda, no valor de R\$ 1,023 bilhão foi obtida pelo rateio (com base no total de matrículas do ensino médio) de despesas de programas da educação básica para as quais, segundo informações prestadas pela SPOA/MEC, não se limitam a única etapa de ensino.

286. A Figura 11 facilita a evidenciação de que a política de apoio financeiro da União vem progressivamente enfatizando mecanismos de transferência obrigatória em detrimento de transferências voluntárias. A maior parte dessas transferências obrigatórias baseia-se em critérios demográficos, como a quantidade de alunos matriculados na rede. De todo modo, a participação das transferências voluntárias ainda é expressiva, cerca de 11% do total nos três exercícios analisados, e deve, portanto, estar associada à indução de equidade no sistema nacional de ensino, sobretudo por meio de apoio às redes mais deficientes.

Figura 11 - Série história de transferências obrigatórias (TO) versus transferências voluntárias (TV), em R\$ milhões, nominais



Fonte: Siga Brasil

Elaboração: TCU/SecexEducação

287. Uma característica intrínseca às transferências voluntárias é que os recursos são disputados de forma extremamente desigual, e as redes mais capacitadas a captá-los o fazem em detrimento das que mais precisam. Nessa modalidade de apoio voluntário, portanto, importa menos a vontade do concedente (a União) e mais a capacidade de as secretarias de educação estaduais apresentarem projetos e de se adequarem aos requisitos formais para angariar os recursos.

288. Algumas secretarias de educação são extremamente aptas a captar recursos de transferências voluntárias de tal modo que essa fonte representa percentual significativo do total de recursos recebidos da União, como é possível observar na Tabela 25. Para ilustrar essa situação, em valores absolutos, apenas cinco estados (Ceará, Pernambuco, Pará, Bahia e Piauí) receberam mais da metade dos recursos transferidos voluntariamente pela União entre 2010 e 2012.

289. Em termos *per capita*, também se observam distorções (Tabela 25). Redes de educação básica de portes similares, como Bahia (com 1,06 milhão de matrículas, em 2012, e Ideb 3,0, em 2011), Paraná (com 1,23 milhão de matrículas, em 2012, e Ideb 3,7, em 2011), Rio de Janeiro (com 974 mil matrículas, em 2012, e Ideb 3,2, em 2011) e Rio Grande do Sul (com 1,08 milhão de matrículas, em 2012, e Ideb 3,4, em 2011), receberam em transferências voluntárias por estudante matriculado, respectivamente, R\$ 701,27, R\$ 289,9, R\$ 239,91 e R\$ 122,65.

Tabela 25 - Valores per capita e o total recebido, por estado, consolidados para os exercícios de 2010 a 2012, em R\$

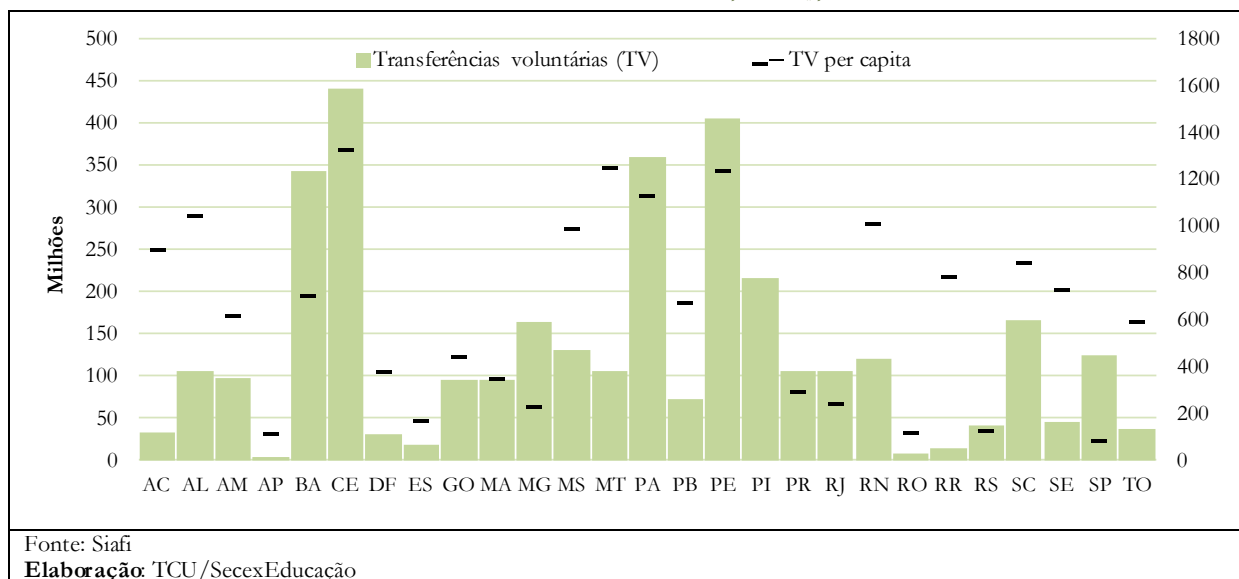
UF	Transferências voluntárias (TV)	TV sobre o total transferido (%)	TV <i>per capita</i>	Ideb 2011 (ensino médio)
AC	32.845.486,88	0,90	895,92	3,3
AL	105.862.528,27	3,00	1.045,03	2,6
AM	97.314.439,54	2,80	617,26	3,4
AP	3.776.232,62	0,10	112,21	3,0
BA	343.429.812,32	9,90	701,27	3,0
CE	440.312.201,76	12,60	1.326,69	3,4
DF	30.494.532,20	0,90	376,45	3,1
ES	17.380.491,63	0,50	164,67	3,3
GO	95.721.393,26	2,70	440,16	3,6
MA	95.289.059,19	2,70	344,16	3,0
MG	163.492.102,28	4,70	226,96	3,7
MS	131.373.039,25	3,80	989,68	3,5
MT	105.307.142,81	3,00	1.249,74	3,1
PA	360.618.699,76	10,30	1.127,39	2,8
PB	73.125.020,51	2,10	671,77	2,9
PE	405.329.295,99	11,60	1.237,94	3,1
PI	216.384.280,06	6,20	1.693,80	2,9
PR	106.431.890,65	3,10	289,9	3,7
RJ	105.828.168,57	3,00	239,91	3,2
RN	120.821.764,19	3,50	1.008,84	2,8
RO	6.646.132,32	0,20	114,86	3,3
RR	13.293.064,47	0,40	782,55	3,5
RS	40.588.729,40	1,20	122,65	3,4
SC	166.897.915,20	4,80	842,11	4,0
SE	45.503.708,23	1,30	728,69	2,9
SP	124.803.389,39	3,60	78,82	3,9
TO	36.247.723,83	1,00	590,62	3,5
Brasil	3.485.118.244,60	100,00	506,99	3,4

Fonte: Siga Brasil/ Inep

Elaboração: TCU/SecexEducação

290. A iniquidade na distribuição dos recursos transferidos voluntariamente pela União pode ser demonstrada com auxílio da Figura 12. Se, de um lado, estados como Amapá, Rondônia e Espírito Santo, recebem pouquíssimas transferências voluntárias tanto em termos absolutos quanto *per capita*, de outro lado, estados como Bahia, Ceará, Pará e Pernambuco, revelam-se competentes na captação de recursos de transferências voluntárias. Nesse quesito, o Piauí é o campeão em termos de participação *per capita* desse tipo de financiamento, enquanto São Paulo é o pior.

Figura 12 - Valores per capita e total recebido voluntariamente da União, por estado, consolidados para os exercícios de 2010 a 2012, em R\$, nominais



291. Com base na Figura 13 e na Figura 14 pode-se demonstrar também que as transferências voluntárias não têm beneficiado as redes de menor desempenho de modo que pudessem contribuir para o incremento do Ideb desses estados. Há estados como Alagoas e Rio Grande do Norte que possuem baixo Ideb, relativamente aos demais, e recebem poucos recursos de transferências voluntárias.

Figura 13 - TV em 2012 e Ideb da rede estadual de ensino médio em 2011, em R\$ milhões

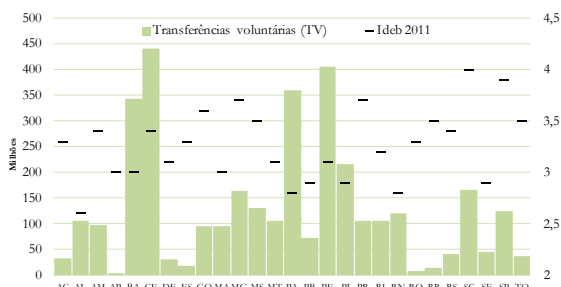
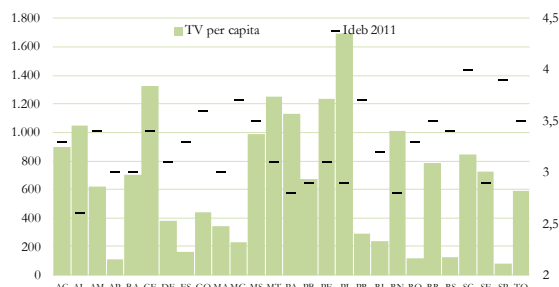


Figura 14 - TV per capita em 2012 e Ideb da rede estadual de ensino médio em 2011, em R\$ milhões



Fonte: Siafi

Elaboração: TCU/SecexEducação

292. Não se pode deixar de considerar também o fato de que os estados são autônomos para decidir se têm ou não interesse em captar recursos da União, bem como se desejam ou não aderir ao PAR. Os que optam por elaborar o plano podem fazê-lo de forma célere ou morosa e, ainda, selecionar o apoio financeiro de acordo com suas especificidades, o que impacta diretamente no montante de recursos transferidos voluntariamente pela União.

VI.4.4 Conclusão

293. A sistemática de apoio financeiro vigente baseia-se, por um lado, em transferências automáticas, preponderantemente orientadas pela quantidade de alunos matriculados na rede, e, por outro lado, em transferências voluntárias, que dependem, em grande parte, da aptidão das secretarias de educação em angariar os recursos da União. A consequência é que, na prática, o Ideb não vem sendo utilizado como parâmetro orientador do apoio financeiro da União, em desacordo com o art. 75 da LDB e com o art. 8º, § 2º, do Decreto 6.094/2007.

294. A despeito desse diagnóstico, dois fatores podem ser considerados alentadores. O primeiro é que as transferências totais que consubstanciam o apoio financeiro da União para a educação básica vêm aumentando, enquanto que as transferências voluntárias perdem participação relativa. O segundo é que o

PAR, que é o plano por meio da qual o MEC organiza e operacionaliza as transferências voluntárias, como estabelece a Lei 12.695/2012, vem sendo continuamente aprimorado e tem tornado o processo de captação de recursos da União cada vez mais simples.

VI.5.4 Proposta de encaminhamento

295. **Recomendar** ao MEC que sejam aprofundados mecanismos que permitam maior equidade na distribuição dos recursos transferidos voluntariamente pela União sob pena de inviabilizar a finalidade de priorizar o apoio financeiro para as redes que mais precisam alavancar seu desempenho, cuja principal métrica é o Ideb.”

10. Tudo o que foi apurado na presente fiscalização realizada acerca do ensino médio no Brasil levou a unidade técnica a concluir o seguinte:

“VII Conclusão

296. A auditoria se propôs a avaliar os aspectos que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar suas causas. Nessa linha, foram identificados achados de auditoria relacionados aos seguintes quatro eixos temáticos: cobertura, professores, gestão e financiamento.

297. Da análise dos achados, verifica-se que a cooperação efetiva entre os entes federados, com a definição das competências e responsabilidades de cada ente na oferta de um ensino de qualidade, é condição necessária para a solução da grande maioria dos problemas identificados.

VII.1 Cobertura

298. Há riscos de não atingimento de objetivo previsto na meta 3 do PLPNE que estabelece o compromisso de universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos. Existem cerca de 500 municípios no Brasil em que a infraestrutura escolar alocável ao ensino médio não é suficiente para atender à meta, correspondendo a um déficit de pelo menos 38 mil vagas.

VII.2 Professores

299. A constatação da carência de pelo menos 32 mil professores do ensino médio com formação específica, a existência de 46 mil professores sem formação específica e de cerca de 60 mil professores fora da sala de aula, acarretam conclusões relevantes. A primeira é que o quantitativo de professores formado atualmente não supre o déficit, notadamente em áreas como Física, Química e Sociologia. Em contraponto, um esforço das redes em capacitação de professores e na alocação de professores em sala de aula em muito contribuiria para a redução do déficit.

300. Tendo em vista a constatação de que apenas 73 mil professores das redes estaduais de ensino médio participaram de ações de capacitação fomentadas, ou mediadas, pela Capes, entre 2009 e 2012, cerca de 15% dos docentes dessa etapa de ensino, é necessário aumentar a escala dos programas de formação conduzidos pela Capes.

301. Constatou-se também ausência de parâmetros para balizar as redes de ensino da educação básica quanto à adequação dos percentuais de aplicação do regime especial de contratação temporária, tendo em vista os pressupostos de valorização da carreira docente instituídos pela Lei do Piso Nacional do Magistério da Educação Básica.

VII.3 Gestão

302. Verificou-se que não há metas claramente definidas para o ensino médio no PPA 2012-2015, principal instrumento de planejamento do Governo Federal.

303. Não há indicador de qualidade do ensino médio que possa individualizar resultados por escolas ou por municípios, pois o Ideb para essa etapa de ensino é avaliado apenas em âmbito estadual.

304. Há falhas no planejamento, na execução, no monitoramento e avaliação do plano de ações articuladas (PAR). O planejamento das ações das escolas não é amparado em sistema de gestão escolar interligado com o PAR e que contemple, de forma integrada, as ações necessárias à solução de seus

problemas e que funcione como um documento orientador das ações executivas e viabilizador do controle social.

VII.4 Financiamento

305. As informações do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) divergem significativamente das informações de outras fontes de dados de execução orçamentária e assim podem não refletir os gastos realizados em educação. A segregação dos gastos por etapa de ensino apresenta distorções em decorrência da utilização indiscriminada da subfunção 368 - Educação Básica na classificação de despesas.

306. O investimento público direto do Brasil por estudante do ensino médio ainda é baixo se comparado com a média dos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

307. Não há definição de padrões mínimos de qualidade de ensino, tal como preconizado no art. 4^a, IX da LDB, fato que dificulta a estimativa de valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado.

308. As incertezas acerca das informações contidas no Siope têm reflexo na alocação de recursos que garantam padrões mínimos de qualidade, pois lançam dúvidas sobre quanto é realmente gasto por aluno; assim como na apuração do investimento público em educação.

309. Finalmente, a sistemática de transferências voluntárias realizadas pelo MEC a estados e ao Distrito Federal não assegura que a assistência financeira da União por essa modalidade beneficie as redes que mais necessitam de apoio.”

11. Com base nas análises acima, a SecexEducação formulou proposta de encaminhamento no sentido de:

“311. **de determinar** ao Ministério da Educação que apresente a esta Corte, em 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para:

a) elaborar modelo avaliativo a ser aplicado futuramente e que possibilite exprimir a qualidade do ensino médio por escola (item V.2);

b) conjuntamente com o Ministério da Fazenda, estabelecer sistemática visando ao incremento da consistência e compatibilidade das informações prestadas por estados e o Distrito Federal no Siope e no SISTN quanto às despesas alocadas na Função Educação e consideradas para fins de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (item VI.1);

c) estabelecer sistemática visando ao incremento da consistência das informações prestadas por estados e Distrito Federal no Siope quanto ao cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb) (item VI.2);

d) regulamentar os padrões mínimos de qualidade de ensino (art. 4^o, IX da LDB) e definir, a partir desses padrões, valor mínimo por aluno que assegure ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado (art. 60, V do ADCT). (item VI.4);

312 **recomendar** ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação que, ao realizarem revisão anual da proposta do PPA, cujo projeto de lei deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31/5/2014, promovam a revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 2030 (item V.1);

313. **recomendar** ao Ministério da Educação que (item V,3):

a) crie indicadores por meio dos quais seja possível avaliar a eficiência do uso dos recursos e os resultados alcançados com as ações do PAR;

b) crie, no PAR, a possibilidade de registro das etapas de monitoramento e avaliação das ações/ações prioritárias para a consecução do Plano;

c) possibilite correlacionar, sempre que possível, as ações do PAR com as do PDE Interativo;

d) no processo de evolução do PDE Interativo, implemente ferramentas que possibilitem:

- i. a obtenção de plano de ação composto pelo conjunto de medidas a serem implantadas, com suas descrições, metas, prazos, orçamentos, responsáveis e os programas a que se vinculam, sejam de responsabilidade das esferas federal ou estadual, dotando o gestor e a comunidade escolar de um documento orientador das ações executivas e viabilizador de controle social;
- ii. o registro da avaliação e do monitoramento das ações do plano de ação da escola;
- iii. o apoio à atividade de supervisão escolar;

e) desenvolva mecanismos que permitam maior equidade na distribuição dos recursos transferidos voluntariamente pela União (item VI.5);

314. **sugerir** à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) que modele, coordene e elabore processo de revisão de pares entre os tribunais de contas dos estados e do Distrito Federal no sentido de identificar as melhores práticas de auditoria e atestação das despesas:

a) relacionadas à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art. 212 da Constituição Federal) (item VI.1);

b) que podem ser incluídas no limite previsto no *caput* do art. 22 da Lei 11.494/2007 (item VI.2);

315. **recomendar** à Secretaria de Orçamento Federal que altere o título da subfunção 368 - Educação Básica e oriente as unidades gestoras no sentido de que essa subfunção apenas deva ser utilizada para classificar despesas que não se limitam a única etapa ou modalidade de ensino e que, como regra, as despesas devem ser classificadas nas subfunções relacionadas a cada etapa/modalidade de ensino (item VI.3);

316. **dar conhecimento** ao Ministério da Educação, às secretarias estaduais de educação e aos titulares do controle externo nos estados e no Distrito Federal, quais sejam, as assembleias legislativas estaduais e à Câmara Legislativa do Distrito Federal para a adoção das providências cabíveis da análise relacionada:

a) à insuficiência de cobertura da rede escolar de ensino médio para cumprir a meta 3 prevista no projeto de lei do Plano Nacional de Educação que tramita no Congresso Nacional (item III);

b) ao déficit de professores nas redes estaduais de ensino médio (item IV.1);

c) à insuficiência de ações de formação inicial e continuada de professores das redes estaduais de ensino médio (item IV.2);

d) à impossibilidade de atestar que as informações prestadas pelos entes federados no Siope refletem os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino (item VI.1);

e) à impossibilidade de atestar que a despesa de pessoal informada pelos entes federados no Siope é fidedigna (item VI.2);

317. **dar conhecimento** da análise relativa ao cumprimento dos pressupostos de valorização dos profissionais da educação escolar pública ao Conselho Nacional de Educação e aos titulares do controle externo nos estados e no Distrito Federal, quais sejam, as assembleias legislativas estaduais e à Câmara Legislativa do Distrito Federal para a adoção das providências cabíveis. (item IV.3);

318. dar conhecimento da deliberação que vier a ser prolatada por esta Corte:

a) à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados;

b) à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

c) aos tribunais de contas participantes da auditoria coordenada no ensino médio;

d) ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima;

e) à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação; ao Movimento Todos pela Educação; ao Instituto Unibanco, à Fundação Lemann; e à Campanha Nacional pelo Direito à Educação;

319. Encerrar o presente processo.”

É o Relatório.

VOTO

A educação, essencial para conjugar crescimento econômico com qualidade de vida da população, é um dos pilares para que o Brasil alcance o tão almejado desenvolvimento.

2. Também é incontestável a urgência de se promover um salto de qualidade capaz de fomentar não só a igualdade de oportunidades no âmbito nacional como também de permitir que os jovens brasileiros tenham condições de competir com os de outras nações desenvolvidas.

3. Hoje, apresento a vossas excelências o resultado da auditoria conduzida por esta Corte de Contas, que tratou especificamente da atuação do Ministério da Educação (MEC).

4. No final deste mês, será apresentado um sumário executivo que consolida os resultados desta auditoria e das auditorias conduzidas por mais 28 tribunais de contas do Brasil.

5. Esta é, sem dúvida, a maior auditoria coordenada já realizada no Brasil e uma das maiores, senão a maior, do mundo.

A governança pública

6. Republicano, o Estado brasileiro existe para promover o desenvolvimento nacional e prestar, com qualidade adequada, serviços ao cidadão e à sociedade (arts. 3º e 175 da CF). E a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, por meio de seus diversos órgãos e entidades, devem “remar no mesmo sentido”, gerando forças sinérgicas para fielmente cumprir os mandamentos constitucionais.

7. “Remar no mesmo sentido”, criando na Administração ambiente seguro e favorável à formulação e à implementação de políticas em benefício da educação no país, exige como premissa a melhoria da governança pública, especialmente da governança federativa.

8. Melhoria a ser obtida com a atuação coordenada e coerente dos sistemas de planejamento e orçamento público; de administração financeira; de controles internos; de gestão de risco; de monitoramento e avaliação de políticas públicas; e de prestação de contas.

Os objetivos e o foco da auditoria

9. Nesse contexto, cuida-se de fiscalização realizada na modalidade auditoria com o objetivo de identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar as causas de tais problemas.

10. A auditoria focou o ensino médio regular, sendo a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e o ensino médio profissional tratados de forma complementar. A questão do currículo pedagógico do ensino médio não foi examinada, por ser tema altamente controverso e, portanto, de difícil estabelecimento de critérios de auditoria minimamente objetivos.

A auditoria coordenada

11. Em razão da abrangência e da relevância do assunto, a presente auditoria foi executada mediante sistema de colaboração estruturado entre as cortes de contas. Ao Tribunal de Contas da União coube abordar as ações do Ministério da Educação, e aos outros 28 tribunais de contas participantes os aspectos diretamente ligados à atuação das secretarias de educação que lhes são jurisdicionadas.

12. Integraram a fiscalização: o Tribunal de Contas da União; os Tribunais de Contas dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas

Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins; o Tribunal de Contas do Distrito Federal; os Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia e do Pará; o Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

13. No sistema de colaboração, as auditorias coordenadas são efetuadas simultaneamente por diferentes instituições, que ajustam um tema, adotam a mesma metodologia e compartilham o planejamento. Ao final do trabalho, em adição ao relatório individual de cada tribunal participante, é feito um relatório comum, consolidando informações dos trabalhos individuais.

14. Além de análise mais completa e consistente resultante da atividade conjunta, a utilização da metodologia de auditorias coordenadas traz outros benefícios para as entidades participantes, entre eles a construção de capacidade, ao permitir que o conhecimento metodológico e técnico sejam diretamente aplicados a temas concretos.

15. No caso específico do acordo de cooperação técnica firmado pelos tribunais de contas brasileiros, o plano de trabalho estabeleceu que a articulação institucional das atividades da auditoria caberia à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), a esta Corte de Contas (TCU) e ao Instituto Rui Barbosa (IRB). A coordenação das equipes de auditoria dos tribunais de contas ficou sob a responsabilidade do IRB, por intermédio do Grupo Temático de Auditoria Operacional (GAO).

16. Segundo o aludido plano, seriam elaborados relatórios independentes por tribunal e um sumário executivo consolidado ao final dos trabalhos. Assim, a auditoria coordenada é dividida em três partes: a) relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), que aborda os aspectos sistêmicos nacionais e a atuação do MEC; b) relatórios independentes dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e Tribunais de Contas Municipais (TCMs), que abordam os aspectos estaduais da política de ensino médio; c) consolidação dos trabalhos.

A fiscalização realizada por este Tribunal

17. Na fiscalização realizada por esta Corte de Contas em relação ao ensino médio, foram examinados aspectos relativos à cobertura, a professores, à gestão e a financiamento. O trabalho foi executado no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e das seguintes entidades vinculadas: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

18. Dos eventos realizados para a obtenção de dados e informações, destaco neste voto visita realizada pelo Presidente Augusto Nardes e diversas autoridades ao Centro de Ensino Médio Augustinho Brandão, em Cocal dos Alves/PI, a 260 km de Teresina, cujos alunos tiveram destacado desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), em vestibulares e em olimpíadas brasileiras de matemática e física das escolas públicas.

19. Observo, ainda, que várias técnicas de diagnósticos de auditoria foram empregadas, especialmente na fase de planejamento dos trabalhos, com destaque para o Diagrama de *Ishikawa*, a matriz *SWOT* e o Diagrama de Verificação de Riscos (DVR). Além disso, foram realizados painéis com a valiosa participação de representantes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Controladoria Geral da União (CGU), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Movimento Todos pela Educação e do Instituto Unibanco.

20. Feitas essas considerações, congratulo-me com todos aqueles que ofereceram valiosa contribuição para o enriquecimento da presente auditoria coordenada, especialmente a Presidência desta Corte, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa e os tribunais de contas brasileiros participantes.

21. E louvando a proficiente análise realizada pela SecexEducação, com a colaboração da Seaud e da Adgecex, cujas conclusões adoto como razões de decidir, aduzo algumas reflexões acerca dos achados de auditoria levantados pela equipe técnica do Tribunal.

O ensino médio: planos de atuação dos entes governamentais

22. São cinco os principais planos que orientam a atuação dos entes governamentais em relação à educação básica, a saber: Plano Plurianual (PPA); Plano Nacional da Educação (PNE); Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Plano de Ações Articuladas (PAR). Em nível mais operacional, o PDE Interativo.

23. Ocorre que a não aprovação do PNE 2011-2020 vem desorganizando a cooperação federativa e, com isso, comprometendo a estratégica política pública de educação em todos os seus níveis, modalidades e etapas.

24. Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) cabe a “participação na formulação do planejamento estratégico nacional” e a “coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal”. Sua missão é a de “planejar e coordenar as políticas de gestão da administração pública federal, para fortalecer a capacidade do Estado para promoção do desenvolvimento sustentável e do aprimoramento da entrega de resultados ao cidadão”.

25. Tendo em vista essas competências, sou de opinião de que seja formulada recomendação ao MP no sentido de simplificar todo o sistema de planejamento da educação, aprimorando a coordenação e a coerência dos diversos planos, estabelecendo em cada plano metas claras e específicas e facilitando o acesso de todos os agentes da área de educação ao referido sistema.

A cobertura da rede escolar de ensino médio

26. A auditoria apontou risco de o Estado não cumprir o seu compromisso de universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, e de garantir uma taxa de escolarização líquida de 85% até o término da vigência do Projeto de Lei do Plano Nacional da Educação (PLPNE - Meta 3), em razão da insuficiência de infraestrutura alocada ao ensino médio.

27. Ao tomar por base a Meta 3 do PLPNE, que alcança apenas os jovens que terão 15 a 17 anos em 2016, o cálculo efetuado da capacidade da rede escolar de ensino médio em termos de infraestrutura alocável leva a conclusões relevantes.

28. À parte da precisão das estimativas, dependente das simplificações e premissas utilizadas no cálculo (não foram considerados, por exemplo, os 6,1 milhões de jovens de 18 a 24 anos que não concluíram o ensino médio), observo que:

a) a construção de novas escolas deve considerar a existência de salas de aula disponíveis nas unidades escolares em operação, que ainda podem e devem ser utilizadas;

b) o déficit de vagas potenciais está concentrado em estados do norte e do nordeste;

c) os eventuais superávits estão concentrados em poucos municípios, notadamente em capitais e grandes cidades;

d) o enfrentamento eficiente da oferta de vagas para o ensino médio e, conseqüentemente, o cumprimento das metas do PLPNE, dependerá do desenvolvimento de estratégia territorializada e da capacidade de articulação das secretarias estaduais para equacionar a oferta intermunicipal; e do MEC com os governos estaduais para solucionar a oferta nos municípios fronteiriços dos entes estaduais.

29. O Decreto 7.301/2010, conferiu ao Ministério da Fazenda (MF), dentre outras, as competências de: “administração financeira e contabilidade pública” e de “negociações econômicas e financeiras com governos, organismos multilaterais e agências governamentais”.

30. Assim, cabe recomendação aos Ministérios da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, para que, atuando em colaboração com os estados, gerenciem o risco do cumprimento da Meta 3 do PLPNE, alocando os recursos de infraestrutura necessários ao ensino médio (governança federativa).

Os professores

31. Em relação aos professores, a auditoria constatou que o quantitativo formado atualmente não supre o déficit, notadamente em áreas como Física, Química e Sociologia. Para reduzir tal déficit é necessário um esforço das redes em capacitação de professores e na alocação desses profissionais em sala de aula.

32. Outra medida relevante é a fixação de parâmetros que balizem as redes de ensino da educação básica quanto à adequação dos percentuais de aplicação do regime especial de contratação temporária, tendo em vista os pressupostos de valorização da carreira docente instituídos pela Lei do Piso Nacional do Magistério da Educação Básica.

A gestão

33. Quanto ao aspecto da Gestão, vejo a necessidade de definição de metas claras para o ensino médio no PPA 2012-2015, principal instrumento de planejamento do Governo Federal. Tais metas também devem ser definidas pelos estados e municípios em seus Planos Plurianuais, cuja implementação deve efetivar-se de forma coordenada e coerente mediante eficiente governança federativa.

34. Com respeito às falhas no planejamento, na execução e no monitoramento, e à avaliação do plano de ações articuladas (PAR), entendo que o sistema de gestão escolar deva ser interligado com o PAR, contemplando, de forma integrada, as ações necessárias à solução dos problemas e funcionando como documento orientador das ações executivas e viabilizador do controle social.

O financiamento

35. Com respeito ao Financiamento do ensino médio, a auditoria mostrou que as informações do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) divergem significativamente das de outras fontes de execução orçamentária e assim podem não refletir os gastos realizados em educação. Fato importante é que a segregação dos gastos por etapa de ensino apresenta distorções em decorrência da utilização indiscriminada da subfunção 368 - Educação Básica na classificação de despesas.

36. Tais incertezas acerca das informações contidas no Siope têm reflexo na alocação de recursos que garantam padrões mínimos de qualidade, pois lançam dúvidas sobre quanto é realmente gasto por aluno; assim como na apuração do investimento público em educação. Portanto, creio ser pertinente formular recomendação à Secretaria de Orçamento Federal para que adote providências com vistas a solucionar o problema, informando-as posteriormente ao Tribunal.

37. Acerca da sistemática de transferências voluntárias realizadas pelo MEC a estados e ao Distrito Federal, a fiscalização apontou que a assistência financeira da União por essa modalidade não garante benefícios às redes que mais necessitam de apoio. Recomendação ao MEC é suficiente para resolver o problema, a meu ver.

A avaliação do ensino médio

38. A avaliação do ensino médio merece uma atenção especial. Conforme apontado pela auditoria, apesar de necessário, inexistente indicador de qualidade do ensino médio que possa individualizar resultados por escolas ou por municípios, pois o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para essa etapa de ensino é avaliado apenas em âmbito estadual.

39. Atualmente, existem outros instrumentos de avaliação, como: o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), em nível de Brasil; o *Programme for International Student Assessment* (Pisa) - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, no âmbito internacional.
40. O Enem, criado em 1998, tinha por objetivo diagnosticar a qualidade do ensino médio no país. Todavia, em 2009 o exame ganhou nova função: selecionar ingressantes nos cursos superiores de faculdades e universidades federais.
41. Prova aplicada anualmente pelo MEC, por meio do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), o Enem avalia conhecimentos obtidos até o término do ensino médio.
42. De acordo com dados do MEC, o ensino médio precisa urgentemente dar um salto de qualidade. Em 2013, dos 784.830 estudantes que realizaram o Enem para obter a certificação do ensino médio, apenas 60.320 - 7,6% do total - atingiram a nota mínima exigida para tal finalidade.
43. Sabe-se, contudo, que a utilização da nota do Enem como aproximação do desempenho das escolas, é limitada, pois esse exame possui escopo de avaliação destinado a medir o conjunto de habilidades e cognições de cada estudante ao final do ciclo da educação básica, e não de proporcionar uma avaliação sistêmica da escola ou da rede escolar.
44. No âmbito internacional, a avaliação aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países, é o *Programme for International Student Assessment* (Pisa) - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
45. O Pisa, coordenado pelo Inep no Brasil, tem por objetivo produzir indicadores que contribuam para a discussão da qualidade da educação nos países participantes, de modo a subsidiar políticas de melhoria do ensino básico. A avaliação procura verificar até que ponto as escolas de cada país participante estão preparando seus jovens para exercer o papel de cidadãos na sociedade contemporânea.
46. Além de observar as competências dos estudantes em Leitura, Matemática e Ciências, o Pisa coleta informações para a elaboração de indicadores contextuais, os quais possibilitam relacionar o desempenho dos alunos a variáveis demográficas, socioeconômicas e educacionais. Essas informações são coletadas por meio da aplicação de questionários específicos para os alunos e para as escolas.
47. Os últimos resultados demonstram que, apesar de ter conseguido uma evolução significativa nos itens avaliados pelo Pisa, o Brasil ainda está nas posições mais baixas do ranking. Entre os 65 países comparados, o Brasil perdeu quatro posições com relação à última divulgação, em 2009, ocupando o 58º lugar no ranking geral. No entanto, desde 2003, o Brasil conseguiu os maiores ganhos no desempenho em matemática, saindo dos 356 pontos naquele ano e chegando aos 391 pontos em 2012.
48. Abordadas as questões relativas ao planejamento, à gestão e aos achados de auditoria apurados pela SecexEducação, passo a refletir, em apertada síntese, a respeito da avaliação.
49. Após detido exame dos autos, sou de opinião de que avaliar o impacto das ações propostas e a capacidade do setor público de implementar os programas na área da educação, por meio de ações efetivas e decisivas, é uma das principais contribuições que o controle interno do Poder Executivo, realizado pela **Controladoria-Geral da União** e pelos órgãos de controle interno dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de forma coordenada e coerente mediante eficiente governança federativa, pode oferecer em benefício da sociedade brasileira na área da educação.

50. Outra questão relevante é que consta do plano de trabalho do acordo de cooperação técnica assinado pelos tribunais de contas participantes da auditoria coordenada uma etapa de **monitoramento** do plano de ação elaborado pelo gestores públicos para implementação das medidas propostas pelos tribunais para o aperfeiçoamento do ensino médio, em 2015.

51. Finalmente, manifesto-me no sentido de que este processo seja **encerrado**, tendo em vista o disposto no inciso V do art. 169 do Regimento Interno e no inciso V do art. 40 da Resolução TCU nº 191/2006.

52. Por derradeiro, destaco a relevância do trabalho para cada jovem cidadão e para o desenvolvimento brasileiro. **É no ensino médio que o estudante define o caminho a seguir na vida, especialmente na área profissional. O sucesso ou a dificuldade de toda uma existência depende dessa relevante decisão.**

Ante todo o acima exposto e considerado, Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de março de 2014.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 618/2014 – TCU – Plenário

1. Processo TC-007.081/2013-8
2. Grupo I, Classe de Assunto V - Relatório de Auditoria (Fiscalização nº 177/2013)
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU) - Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação)
4. Órgão/Entidades: Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização realizada na modalidade auditoria coordenada, com o objetivo de identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar as causas de tais problemas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no §2º do art. 41 da Lei 8.443/1992 combinado com os incisos II e III do art. 250 do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Educação que apresente a esta Corte, em 90 (noventa) dias a contar da ciência deste acórdão, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para:

9.1.1. elaborar modelo avaliativo a ser aplicado futuramente e que possibilite exprimir a qualidade do ensino médio por escola;

9.1.2. estabelecer sistemática visando ao incremento da consistência das informações prestadas por estados e Distrito Federal no Siope quanto ao cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb);

9.1.3. regulamentar os padrões mínimos de qualidade de ensino (art. 4º, IX, da LDB) e definir, a partir desses padrões, valor mínimo por aluno que assegure ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado (art. 60, V, do ADCT);

9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação que:

9.2.1. ao realizarem revisão anual da proposta do PPA, cujo projeto de lei deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31/5/2014, promovam a revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 2030;

9.2.2. em conjunto, adotem providências com vistas a simplificar o sistema de planejamento da educação, aprimorando a coordenação e a coerência dos diversos planos, estabelecendo em cada plano metas claras e específicas e facilitando o acesso de todos os agentes da área de educação ao referido sistema;

9.2.3. constituam comissão intergovernamental, sob a Presidência da Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, com a participação da Confederação Nacional dos

Trabalhadores da Educação (CNTE), para monitorar o cumprimento da Lei do piso salarial nacional para os profissionais de magistério público da educação básica;

9.3. recomendar aos Ministérios da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda que adotem, em colaboração com as respectivas Secretarias Estaduais e Municipais, medidas para gerenciar o risco do cumprimento da Meta 3 do PLPNE, com a alocação dos recursos de infraestrutura necessários ao ensino médio;

9.4. recomendar à Controladoria-Geral da União que, em colaboração com os órgãos de controle interno dos estados, do Distrito Federal e dos municípios avalie, de forma coordenada, a implementação dos programas na área do ensino médio;

9.5. recomendar ao Ministério da Educação que:

9.5.1. crie indicadores por meio dos quais seja possível avaliar a eficiência do uso dos recursos e os resultados alcançados com as ações do PAR;

9.5.2. crie, no PAR, a possibilidade de registro das etapas de monitoramento e avaliação das ações para a consecução do Plano;

9.5.3. possibilite correlacionar, sempre que possível, as ações do PAR com as do PDE Interativo;

9.5.4. no processo de evolução do PDE Interativo, implemente ferramentas que possibilitem:

9.5.4.1. a obtenção de plano de ação composto pelo conjunto de medidas a serem implantadas, com suas descrições, metas, prazos, orçamentos, responsáveis e os programas a que se vinculam, sejam de responsabilidade das esferas federal ou estadual, dotando o gestor e a comunidade escolar de um documento orientador das ações executivas e viabilizador de controle social;

9.5.4.2. o registro da avaliação e do monitoramento das ações do plano de ação da escola;

9.5.4.3. o apoio à atividade de supervisão escolar;

9.5.4.4. desenvolva mecanismos que permitam maior equidade na distribuição dos recursos transferidos voluntariamente pela União;

9.6. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal que altere o título da subfunção 368 - Educação Básica e oriente as unidades gestoras no sentido de que essa subfunção apenas deva ser utilizada para classificar despesas que não se limitam a única etapa ou modalidade de ensino e que, como regra, as despesas devem ser classificadas nas subfunções relacionadas a cada etapa/modalidade de ensino;

9.7. sugerir à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) que modele, coordene e elabore “processo de revisão de pares” entre os tribunais de contas dos estados e do Distrito Federal no sentido de identificar as melhores práticas de auditoria e atestação das despesas:

9.7.1. relacionadas à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art. 212 da Constituição Federal);

9.7.2. que podem ser incluídas no limite previsto no *caput* do art. 22 da Lei 11.494/2007;

9.8. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam:

9.8.1. à Casa Civil da Presidência da República; aos Ministérios da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda; à Controladoria-Geral da União; às secretarias estaduais de educação; às assembleias legislativas estaduais e à Câmara Legislativa do Distrito Federal, para a adoção das providências cabíveis acerca da análise relacionada:

9.8.1.1. à insuficiência de cobertura da rede escolar de ensino médio para cumprir a meta 3 prevista no projeto de lei do Plano Nacional de Educação que tramita no Congresso Nacional;

9.8.1.2. ao déficit de professores nas redes estaduais de ensino médio;

9.8.1.3. à insuficiência de ações de formação inicial e continuada de professores das redes estaduais de ensino médio;

9.8.1.4. à consistente cessão de professores a órgãos da Administração que não tenham qualquer relação com o exercício do magistério, causando perda de servidores qualificados;

9.8.1.5. à impossibilidade de atestar que as informações prestadas pelos entes federados no Siopre refletem os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino;

9.8.1.6. à impossibilidade de atestar que a despesa de pessoal informada pelos entes federados no Siopre é fidedigna;

9.8.2. especialmente da análise relativa ao cumprimento dos pressupostos de valorização dos profissionais da educação escolar pública ao Conselho Nacional de Educação e às assembleias legislativas estaduais e à Câmara Legislativa do Distrito Federal para a adoção das providências cabíveis;

9.8.3. à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

9.8.4. aos tribunais de contas participantes da auditoria coordenada no ensino médio; ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima;

9.8.5. à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e ao Instituto Rui Barbosa;

9.8.6. ao Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed);

9.8.9. à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação; ao Movimento Todos pela Educação; ao Instituto Unibanco; à Fundação Lemann; à Campanha Nacional pelo Direito à Educação;

9.9. à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação);

9.10. encerrar os presentes autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno e no inciso V do art. 40 da Resolução TCU nº 191/2006.

10. Ata nº 8/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/3/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0618-08/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

VALMIR CAMPELO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral